

Kunsten å implementere

En studie av Kunnskapsløftet i politikk og praksis

Halvard Hølleland



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2012



Halvard Hølleland

Kunsten å implementere

En studie av Kunnskapsløftet i politikk og praksis

© Halvard Hølleland

2012

Kunsten å implementere

Halvard Hølleland

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammen drag

Hva kjennetegner og kan forklare organisasjonstenkningen og implementeringen av Kunnskapsløftet? Dette er oppgavens problemstilling. Jeg har lagt til grunn at jeg gjennom å studere Kunnskapsløftets *kontekst*, *utforming* og *forankring* i et *instrumentelt perspektiv*, et *kulturperspektiv* og et *myteperspektiv* vil kunne svare på problemstillingen.

Det såkalte «PISA-sjokket» ga Høyre et stort handlingrom til å gjennomføre reformprogrammet som partiet hadde gått til valg på i 2001. Reformen Kunnskapsløftet er imidlertid ikke egentlig spesielt godt tilpasset grunnopplæringens egenskaper og utfordringene som blant annet PISA-undersøkelsen dokumenterte. Kunnskapsløftet baserer seg på en reformidé som har blitt brukt i en rekke reformer av offentlig og privat sektor de siste tiårene. Denne går ut på at myndighet og oppgaver som tidligere har blitt håndtert på sentralt nivå delegeres nedover i organisasjonen gjennom målstyring i kombinasjon med økt rapportering og kontroll gjennom resultatstyring.

Kunnskapsløftet baserer seg på en organisasjonsløsning som deler av den norske kommunestrukturen ikke har hatt forutsetninger til å arbeide etter. Ansvar for operasjonalisering og implementering av Kunnskapsløftet ble flyttet til kommunene, men uten at nødvendig kompetanse og kapasitet ble bygget opp tilsvarende. Dette har blitt forsterket av at staten ikke har tatt tilstrekkelig ansvar for implementering av Kunnskapsløftet, eksempelvis hadde staten ingen strategi for implementering av reformen. Både staten og har imidlertid tatt et større ansvar for reformen underveis i implementeringen. Premissene om en desentralisert styring har samtidig blitt erstattet av en mer sentralisert utdanningspolitikk og en strøm av nye initiativ og satsinger som i mer eller mindre grad har utvannet den opprinnelige reformen.

Seks år etter at reformen ble innført synes det som om det har skjedd et oppmerksomhetsskifte i skolen – fra metoder, prosesser og prosjekter til elevenes faktiske utbytte av opplæringen.

F o r o r d

Masteroppgaven representerer avslutningen på mine år som student, først på Institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen (2006–08), deretter på School of Politics and International Studies ved University of Leeds (2008–09) og til slutt på Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo (2009–12). Om lag halvparten av studietiden har blitt kombinert med jobb i opplæringsavdelingen i Kunnskapsdepartementet. Jeg vil takke mine ledere og kollegaer for spennende arbeidsoppgaver, fleksibilitet i arbeidssituasjonen og interesse for masteroppgaven.

Innretningen på og gjennomføringen av masteroppgaven har bygget på forelesninger og veiledning fra professor Tom Christensen. Jeg vil takke han for å ha invitert meg inn i et spennende fagfelt og for presise tilbakemeldinger på ulike utkast til denne oppgaven. Jeg vil også takke informantene for å ha tatt meg inn i kommune-Norge på en ærlig og god måte.

Deler av det teoretiske og empiriske arbeidet bygger på semesteroppgaven i STV4407B *Institutsjonell teori* (Universitetet i Oslo) og SAMPOL 250 *Bacheloroppgave* (Universitetet i Bergen), samt boken *På vei mot Kunnskapsløftet* (Cappelen Akademisk Forlag, 2007) som jeg var redaktør for.

Oslo, 23. mai 2012

Halvard Hølleland

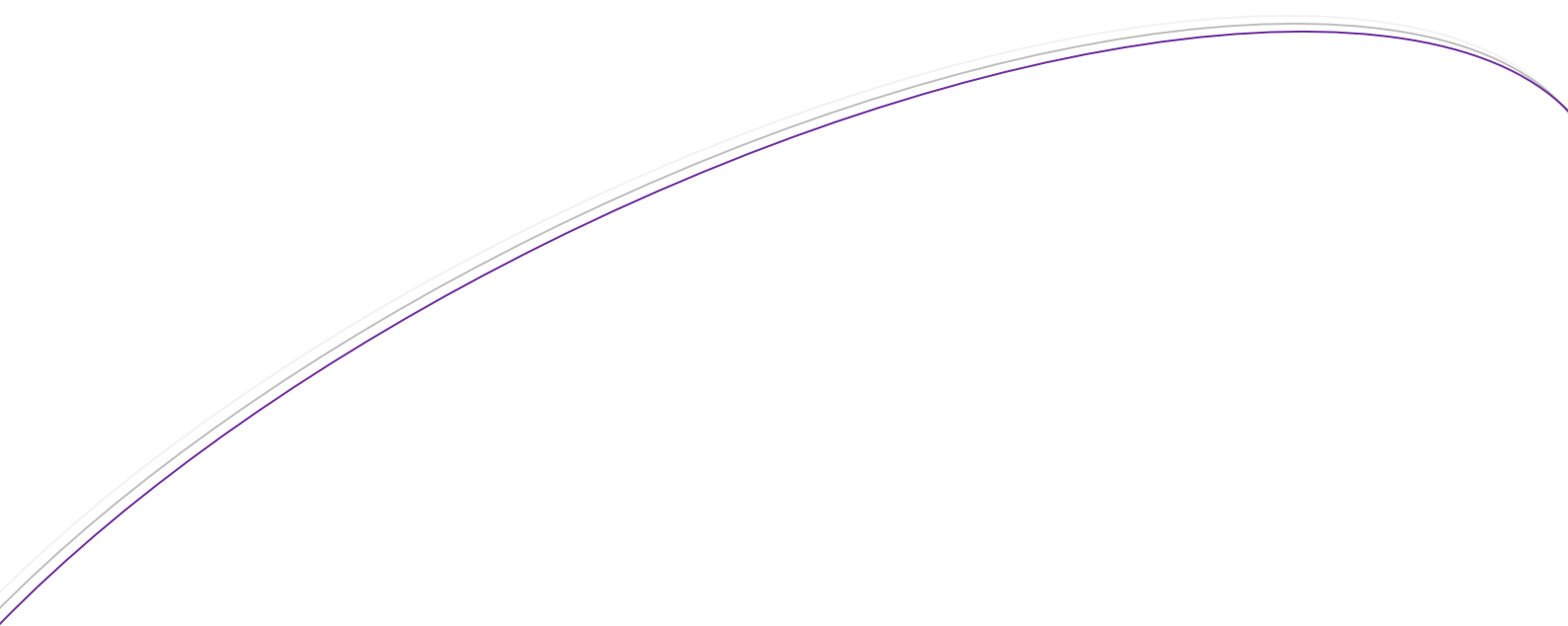
Innhold

<i>Sammendrag</i>	5
<i>Forord</i>	6
<i>Innhold</i>	7
Kapittel 1 <i>Innledning</i>	11
Tema og problemstilling	12
Teoretisk utgangspunkt	15
Organisasjonsteori	15
Implementeringsteori	16
Oppgavens struktur	16
Kapittel 2 <i>Teori</i>	17
Perspektiver fra organisasjonsteorien	18
Det instrumentelle perspektivet	19
Kulturperspektivet	20
Myteperspektivet	21
Perspektiver fra implementeringsteorien	22
Reformens kontekst	24
Reformens utforming	24
Reformens forankring	26
Organisasjonsteori og implementeringsteori i sammenheng	27
Organisasjonstenkning og implementering i et instrumentelt perspektiv	27
Organisasjonstenkning og implementering i et kulturperspektiv	33
Organisasjonstenkning og implementering i et myteperspektiv	37

Oppsummering av forventinger til det empiriske arbeidet.....	41
Metode og datakilder	42
Metode	42
Datakilder	44
Kapittel 3 <i>E m p i r i</i>	51
Organisasjonstenkningen i Kunnskapsløftet.....	51
Kunnskapsløftets utdanningspolitiske kontekst.....	51
Mål og tiltak i Kunnskapsløftet	57
Stortingsbehandling.....	61
Politisk ledelses vurderinger	61
Statens implementering av Kunnskapsløftet.....	63
Strategi for implementering og gjennomføring.....	66
Ansvarsplassering i implementeringen.....	66
Reformdokumentene som styringsverktøy	68
Kompetanseutvikling.....	70
Skolen som lærende organisasjon	72
Justeringer etter innføringen av reformen.....	73
Kommunenes implementering av Kunnskapsløftet	75
Erfaringer fra implementering av Kunnskapsløftet i fire kommuner	77
Konteksten rundt innføringen av Kunnskapsløftet	78
Implementering og operasjonalisering av reformen.....	80
Effekter og erfaringer etter innføringen av Kunnskapsløftet	86
Kapittel 4 <i>A n a l y s e</i>	91
Kunnskapsløftet i et instrumentelt perspektiv.....	93
Reformens kontekst	93
Reformens utforming.....	94
Reformens forankring	96

Kunnskapsløftet i et kulturperspektiv	98
Reformens kontekst	98
Reformens utforming.....	99
Reformens forankring	100
Kunnskapsløftet i et myteperspektiv.....	103
Reformens kontekst	103
Reformens utforming.....	104
Reformens forankring	105
Kapittel 5 Konklusjon	107
Funn i oppgaven.....	107
Reformens kontekst	107
Reformens utforming.....	108
Reformens forankring	110
Avslutning	110
Litteratur	112
Vedlegg:	
Utdrag fra informasjonsskriv.....	126
Intervjuguide.....	127

Antall ord: 35 271 (eksl. sammendrag, forord, litteratur og vedlegg)



Kapittel 1

Innledning

30. mars 2004 snek jeg meg ut fra norsktimen på Oslo katedralskole og småløp nedover Ullevålsveien. Da jeg nådde Akersgata og regjeringskvartalet tok jeg til venstre for R5 og fortsatte mellom Y- og H-blokkene. Noen titalls meter foran meg ble dørene til Utdannings- og forskningsdepartementet slått opp. Tre meget pent kledde personer tok til venstre og gikk mot R4 uten å snu seg tilbake. Jeg visste godt hvem dem var: utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet, statssekretær Helge Ole Bergesen og politisk rådgiver Elisabeth Aspaker.

Jeg hadde nettopp blitt valgt til nestleder i Elevorganisasjonen og var blitt oppfordret til å møte opp utenfor R4. Jeg ante ikke hva jeg hadde i vente. En kollega av meg ga meg en bunke med lysark, smilte mismodig og pekte på det første. Det var en barnetegning med en litt overdimensjonert lærer og noen elever som rakte hånden i været. Over stod det «Kultur for læring». Noen minutter senere slo Kristin Clemet opp det samme lysarket på skjermen i det største auditoriet i regjeringskvartalet. Flere hundre pressefolk var til stede. Bildet var ingen barnetegning, men kunstverket «Trois oiseaux bouts de ficelle», som Clemet fortalte at var malt av Patreik Gualino. «Kultur for læring» var navnet på en stortingsmelding som Clemet sa at representerte et tidsskille og kom til å legge grunnlaget for en betydelig reform av norsk skole. Ved skoleårets start 2006–07 ble reformen som senere fikk navnet *Kunnskapsløftet* innført som den fjerde reformen av grunnsopplæringen¹ i Norge på 30 år.

Omfattende reformer har vært den vanlige strategien for utbygging og utvikling av sentraliserte utdanningssystemer som det norske (Møller og Aasen 2009:45). I en første fase handlet utdanningsreformene først og fremst om å gjøre utdanning tilgjengelig for flest mulig. Politikken har gradvis endret seg etter hvert som disse ambisjonene gradvis har blitt nådd. I en andre fase har utdanningspolitikken handlet om forventninger til hva slags innhold utdanningen skal ha, hvilken rolle den skal spille i samfunnet og hvordan utdanning kan brukes for å styrke konkurransekraften (Hansen 2002).

¹ Grunnsopplæringen er en samlebetegnelse for grunnskolen og videregående opplæring og omtales gjerne som det 13-årige skoleløpet.

Norge hadde ikke hatt det strømlinjeformede utdanningssystemet vi har i dag uten omfattende reformer. Viktige eksempler er utvidelsen til syvårig folkeskole i 1920, innføring av nasjonale læreplaner og faglige minstestandarder på 1930-tallet, de nasjonale strateger på 1950-tallet som utvidet grunnskolen til ni år, Reiulf Steen som trakk opp linjene til en felles treårig videregående opplæring på 1970-tallet og Gudmund Hernes' seksårsreform på 1990-tallet. Uten politisk styring og reformer hadde vi ikke hatt en sterk offentlig fellesskole i Norge (Imsen 2007:135–136). Forskere kan samtidig dokumentere at den utdanningspolitiske retorikken de siste 100 årene, med vekt på tilpasset opplæring og elevaktive arbeidsformer, i liten grad har endret lærernes praksis (Datnow 2002, Klette 2003, Fevolden og Lillejord 2005). «Påfallende stabilt i skolen er bestemte oppfatninger om hva som er kunnskap, hvordan lærere lar elever arbeide med kunnskap, hvordan lærere samarbeider, hvordan elevene samarbeider, og hvordan elevenes arbeider blir evaluert» (Fevolden og Lillejord 2005:154). Berg (2003:188–192) skriver at lærernes tradisjonelle «yrkesetos» kjennetegnes ved individualisme, nåorientering og konservatisme. Dette står i motsetning til begreper som samarbeid, utvikling og fleksibilitet, som ifølge Berg er viktige forutsetninger for å kunne implementere reformer.

Tema og problemstilling

På den ene siden blir det hevdet at skolen blir bombardert med stortingsmeldinger, lover, forskrifter, rundskriv og veiledere som krever endring (O'Day 2002), samtidig som det på den andre siden kan hevdes at skolen egentlig ikke endrer seg i det hele tatt (Klette 2003). Begge argumenter har noe for seg. I en av de første store metastudiene av utdanningsreformers effekter, konstaterer Fullan og Pomfret (1977) både at reformene har kommet svært ofte og at de nærmest systematisk har mislykkes. Deres forklaring er at myndighetene så å si utelukkende har lagt vekt på reformens mål og tiltak, uten egentlig å ha en metode for å realisere den i praksis. Winter og Nielsen (2008:11) skriver at mange fortsatt har en oppfatning om at det som følger etter et politisk vedtak bare er en teknisk og automatisk prosess: «Det er en oppfattelse, der har dybe rødder i vores normative oppfattelse af demokratisk virkemåde, men det er også en meget problematisk oppfattelse». Konsekvensen er at mange reformer, programmer og lovparagrafer har blitt implementert på overflaten, i for eksempel språk og strukturer, samtidig som de egentlig ikke har passert dørstokken til klasserommet. Mange skoler ender ifølge O'Day (2002) med å bli «Christmas Tree School», det vil si at reformer og programmer først og fremst blir hengende som pynt utenpå.

Reformene gir «restructuring», altså omorganisering, og ikke «reculturing», altså endringer i kultur, normer, overbevisninger, vaner og relasjoner (Fullan 2007:25).

Vi har lite systematisk kunnskap om hvordan reformer bør være innrettet og utformet for å ha effekt. Effekter har ofte blitt forutsatt, forventet eller lovet, og det har tradisjonelt blitt satt av lite ressurser til å vurdere reformers måloppnåelse (Christensen m.fl. 2009:173). Evaluering har riktignok fått en stadig viktigere rolle i offentlig sektor (ibid.), og en rekke studier har etter hvert dokumentert at reformer sjelden ender slik de var tenkt og planlagt (Barret og Fudge 1981, Særtren 1983, Cuban 1988, Cuban 1990, Karlsen 2001, Peters 2001, Dusenbury m.fl. 2003, Hopmann 2003, Elmore 2004, Pollitt og Bouckaert 2004, Datnow 2002, Fevolden og Lillejord 2005, Fullan 2007, Winter og Nielsen 2008, Christensen m.fl. 2009, Rønnevig og Marckmann 2010). Sagt med Morens (2011:17) ord: «Det inntrykket som formidles om reformer i offentlig sektor handler heller om at de er vanskelige å gjennomføre, at de sjelden holder det de lover, at de ofte møter mye motstand, og at det stort sett er lite samsvar mellom intensjoner og faktiske effekter». Konsekvensen er at reformene først og fremst øker forventningene til organisasjonen, samtidig som problemene forblir de samme. Dermed oppstår det et stadig større gap mellom idealer og realiteter, og tilliten til offentlig sektor blir redusert.

Hvorfor velger vi å bruke reformer som strategi for endring når de tilsynelatende ikke virker slik de var tenkt og planlagt? Ifølge Sartori (1984) vil det i demokratier alltid være avstand mellom idealene og virkeligheten. Vi reformerer ikke fordi den forrige reformen mislyktes, men fordi vi hele tiden lager idealer om noe bedre. Avstanden mellom ideal og virkelighet gir et håp om at det er mulig å skape sammenheng mellom den erfarte og den ønskede verden. Brunsson (2006:215–233) mener det bare finnes to grunner til at man eventuelt skulle slutte å reformere. Det første er at man lykkes med å reformere, slik at det ikke vil ha noen hensikt å reformere videre. Det andre er at reformene mislykkes og at de involverte mister håpet. Det er imidlertid sjelden at reformer lykkes eller at man mislykkes og samtidig mister håpet. Det vanlige er i stedet at reformene mislykkes samtidig som håpet bevares, noe som gjør at man fortsetter å reformere. Om vår tids reformer likevel skal lykkes bedre, må vi ifølge Fullan (2007:39–40) innse at reformer ikke bare kan handle om politikk, trender og utfordringer i samfunnet, men også om å forstå hvordan organisasjoner og individer forholder seg til endringer. Det er forskjell på å vite *hva* vi skal reformere og å vite *hvordan* vi skal implementere. Dette er temaet for denne masteroppgaven. Problemstillingen er:

Hva kjennetegner og kan forklare organisasjonstenkningen og implementeringen av Kunnskapsløftet?

Problemstillingen har to dimensjoner: For det første ønsker jeg å studere organisasjonstenkningen i reformen, det vil si problemdefinisjonen, målene og organisasjonsløsningen. Hvorfor oppstod Kunnskapsløftet, og hva prøver den å løse? Kunnskapsløftet ble vedtatt bare syv år etter at den forrige reformen i grunnsopplæringen (*Reform 97*) var innført, og det er nærliggende å spørre hva som var årsaken til at det nok en gang var behov for en reform. Hva skjedde på disse syv årene? Prøver Kunnskapsløftet å svare på de samme eller på andre problemer sammenliknet med sin forgjenger, og setter den nye mål for grunnsopplæringen? Er løsningene i Kunnskapsløftet «spesialdesignet» for å løse problemene i organisasjonen, eller baserer de seg på generelle politiske og ideologiske ideer? Organisasjonstenkningen i reformen gir et viktig bakteppe for å studere den andre delen av problemstillingen, som omhandler selve implementeringen. Gitt den kunnskapen vi har om at reformer sjelden gir de resultatene vi ønsker, hvilken strategi og hvilke virkemidler bruker myndighetene for å lykkes med denne reformen? Er reformens mål og tiltak tydelig kommunisert, og er det enighet om dem? Er problemene som reformen prøver å løse faktiske problemer i kommunene og i skolene? Har de som skal implementere reformen forutsetninger til å realisere målene? Hvordan tetter myndighetene eventuelle kapasitets- og kompetansehull blant de som skal implementere reformen i praksis?

Problemstillingen er omfattende, og jeg har derfor valgt å gjøre avgrensinger i oppgaven. Først og fremst er det viktig å understreke at dette er en studie av *organisasjonstenkningen i Kunnskapsløftet og implementeringen av reformen*, og ikke de politiske prosessene bak Kunnskapsløftet, kvaliteten på mål og tiltak i reformen eller effektene av reformen. Oppgaven er videre avgrenset av det teoretiske rammeverket, som omfatter tre perspektiver fra organisasjonsteorien, som igjen har blitt avgrenset og operasjonalisert opp mot implementeringsteori. Jeg har avgrenset det empiriske arbeidet slik at jeg studerer problemstillingen med utgangspunkt i statlige og kommunale myndigheter. Dette er altså ikke en klasseromsstudie av Kunnskapsløftet, men en studie av hvorfor vi fikk en ny utdanningsreform, hva reformen innebærer og hvilken rolle staten og kommunene har spilt i implementeringen.

Teoretisk utgangspunkt

Min teoretiske tilnærming er en kombinasjon av organisasjonsteoretiske og implementeringsteoretiske perspektiver. Hovedkilden er boken «Organisasjonsteori for offentlig sektor» (Christensen m.fl. 2009). Målet med det teoretiske rammeverket er å vise at en organisasjon er omfattet av ulike interesser som på hver sin måte påvirker hvordan reformer blir utformet og implementert (Christensen m.fl. 2009:23). Ambisjonen er ikke å teste hvilken teori som har størst forklaringskraft eller å måle Kunnskapsløftet opp mot en teoretisk «kokebokoppskrift» for implementering, men heller å sikre at problemstillingen blir tolket og analysert ut ifra et bredt teoretisk utgangspunkt (Andersen 1997:68–69). I en stor og fragmentert offentlig sektor vil det ifølge Christensen m.fl. (2009:25) uansett ikke være en enkeltstående teoretisk modell som kan fange opp mangfoldet og variasjonsbredden som faktisk eksisterer. Det er sjelden at organisasjoner er endimensjonale – de handler i stedet ut fra et komplekst samspill mellom planlagte strategier, kulturelle bindinger og ytre press: «Bare unntaksvis kan man forstå offentlige organisasjoners virkemåte kun som et resultat av instrumentelle prosesser og strategier fra ledelsens side, kun som produkt av historisk arv og uformelle normer, eller bare som en tilpasning til omgivelsesbestemte myter» (ibid.:207). Derfor er det hensiktsmessig å bruke et teoretisk oppsett med flere forklaringsfaktorer.

Organisasjonsteori

Et viktig skille i organisasjonsteorien går mellom *instrumentell teori* og *institusjonell teori*, det vil si mellom det å forstå organisasjonen som først og fremst ledelsesstyrt og det å forstå organisasjonen som først og fremst styrt av normer og verdier. I oppgaven bruker jeg to varianter av instrumentell teori: *den hierarkiske varianten* ligger tett opp mot Webers (1990) forståelse av byråkrati og forutsetter at medarbeidere handler lojalt og formålsrasjonelt når ledelsen gjør endringer i organisasjonens mål og struktur. Reformen vil dermed være en ledelsesstyrt, formålsrasjonell og effektiv prosess. *Forhandlingsvarianten* legger til grunn at det vil være en bredde i oppfattelsen av hvilke mål og hva slags struktur som er best for organisasjonen. Reformen vil i et slikt perspektiv kjennetegnes av kryssende forventninger, konfliktløsning og kompromisser. I oppgaven problematiserer jeg forutsetningene i instrumentell teori ved å bruke to perspektiver fra institusjonell teori: *kulturperspektivet* tar utgangspunkt i at organisasjonens handlinger vil styres av verdier, normer og kultur blant organisasjonens medarbeidere. Reformen vil «oversettes» avhengig av hva som oppleves som kulturelt passende. *Myteperspektivet* innebærer at organisasjonen også må tilpasse seg trender

i sine omgivelser, for eksempel i storsamfunnet eller blant konkurrenter, for å kunne oppnå legitimitet. I et slikt perspektiv vil reformer først og fremst være et virkemiddel for å sikre at organisasjonen blir tatt seriøst utad.

Implementeringsteori

Implementeringsforskning har en relativt kort historie og omfatter dermed ikke et like systematisk sett av teoretiske modeller som organisasjonsteorien. Implementeringsteori har i stor grad begrenset seg til spørsmål om hvordan man skal studere en implementeringsprosess. Et hovedskille går mellom å studere reformens grad av måloppnåelse gjennom en ovenfra-og-ned-studie og å studere hvordan de som faktisk skal implementere reformen har løst oppdraget gjennom en nedenfra-og-opp-studie. I denne oppgaven har jeg valgt en «tredje vei», der jeg vektlegger samspillet, nettverket og forbindelseslinjene mellom reformaktørene. Gjenfinnes reformbehovet i alle deler av organisasjonen, og mener kommunene som mottok reformen at den er like god som initiativtakerne selv gjorde? Implementeringsforskningen omfatter også noe kunnskap om hvilke forutsetninger som må være ivaretatt for å lykkes med implementering. Disse forutsetningene er gjerne knyttet til ulike sider *reformens kontekst*, *reformens utforming* og *reformens forankring*, og jeg har derfor valgt å bruke disse tre faktorene som ramme for studiet av implementeringen av Kunnskapsløftet.

Oppgavens struktur

Oppgaven har en enkel struktur som i stor grad reflekterer de fem hovedaktivitetene jeg har hatt i arbeidet med masteroppgaven, det vil si avgrensning av tema og problemstilling, teoretisk forankring, empirisk arbeid, analyse og konklusjon. Dette kapittelet, kapittel 1 *Innledning* presenterer temaet, problemstillingen og det teoretiske utgangspunktet. Kapittel 2 *Teori* gir først en introduksjon til organisasjonsteori og implementeringsteori, og omsetter deretter de teoretiske perspektivene i ni forventninger til det empiriske arbeidet. I siste del av kapittelet presenteres også metoder og datakilder. Kapittel 3 *Empiri* er strukturert etter de to dimensjonene i problemstillingen, altså organisasjonstenkningen i Kunnskapsløftet og implementeringen av Kunnskapsløftet. Implementeringen presenteres i en egen del som tar utgangspunkt i statens arbeid og en egen del som tar utgangspunkt i kommunenes arbeid. I kapittel 4 *Analyse* vurderer jeg de ni forventningene opp mot empirien i oppgaven. Oppgaven avsluttes med kapittel 5 *Konklusjon*, som først gir en oppsummering av funnene i oppgaven og deretter en mer personlig fortolkning av funnene.

Kapittel 2

Teori

Begrepet reform har sin bakgrunn i splittelsen av den tyske arbeiderbevegelsen ved århundreskiftet. Mens kommunistene videreførte den marxistiske tanken om en revolusjonær omforming av samfunnet, valgte sosialdemokratene en reformistisk strategi basert på fredelige og skrittvis endringer (Østerud m.fl. 1997:233–234). Reformen oppstår likevel sjelden i et vakuum, men heller som følge av kriser eller forventninger om kriser.² Det kan være betydelig avstand mellom det en forventer av en organisasjon og det organisasjonen presterer, enten som følge av manglende måloppnåelse eller som følge av at målene endres (Sartori 1984, Brunsson og Olsen 1990). Reformen kan være et virkemiddel for å redusere en slik avstand, og defineres i Christensen m.fl. (2009:149) som «aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner». En reform som faktisk blir implementert kan dermed tette hullene mellom ambisjoner og realiteter, mens en reform som ikke blir implementert kan ende med å øke avstanden – og skape behov for enda en reform.

Om reformer skal lykkes, er det ikke tilstrekkelig med politiske ambisjoner og tiltak i seg selv. Man må også en metode for å realisere politikk i praksis (Fullan og Pomfret 1977). Derfor må politikk også handle om implementering av politikk. Fixsen m.fl. (2005:5) definerer implementering som «a specified set of activities designed to put into practice an activity or program of known dimensions». På denne bakgrunn forstår jeg reformer som *mål og tiltak* og implementering som *strategier og virkemidler* for å nå målene og å realisere tiltakene.

Vi har lite systematisk kunnskap om hvordan reformer effektivt kan implementeres og hvordan en ledelse kan påvirke de faktorene som har størst betydning for hvordan organisasjoner endrer seg. Som nevnt i innledningen har implementeringsteorien først og fremst konsentrert seg om hvordan man skal studere implementering, ikke hvordan man kan lykkes med implementering. Derfor legger jeg i denne oppgaven vekt på organisasjonsteori, altså teori om endring og stabilitet i organisasjoner, men prøver også å kombinere det med funn fra de siste årenes implementeringsforskning.

² Kriser kan i begrepets opprinnelige betydning forstås som et avgjørende vendepunkt (Hansen 2002:16).

I den første delen av kapittelet presenterer jeg tre organisasjonsteoretiske perspektiver, først de to variantene av det instrumentelle perspektivet og deretter kulturperspektivet og myteperspektivet. Ettersom perspektivene er relativt brede og overordnede, har jeg valgt å operasjonalisere dem (jf. Grimen 2004:252) gjennom tre faktorer inspirert av implementeringsforskning, som jeg presenterer i kapittelets andre del:

- *Reformens kontekst*: Hva er bakgrunnen for reformen, og hvor stort er reformbehovet i ulike deler av organisasjonen?
- *Reformens utforming*: Hva kjennetegner reformens formål og tiltak?
- *Reformens forankring*: Hvilke virkemidler blir brukt for å forankre reformen på ulike nivåer i organisasjonen og i organisasjonens omgivelser?

I kapittelets tredje del studerer jeg de tre faktorene i et *instrumentelt perspektiv*, et *kulturperspektiv* og et *myteperspektiv*. På denne måten blir de organisasjonsteoretiske og implementeringsteoretiske perspektivene sett i sammenheng, og jeg får et teoretisk opplegg som jeg mener vil gjøre det mulig å svare på hva som kjennetegner og kan forklare organisasjonstenkningen og implementeringen av Kunnskapsløftet.

Perspektiver fra organisasjonsteorien

Organisasjoner defineres ofte som sosiale systemer som er konstruert for å realisere bestemte mål og å løse spesielle oppgaver (Etzoni 1982:295). Målene er gjerne basert på eiernes interesser, for eksempel medlemmene, aksjonærene eller borgerne, og oppgavene kan være knyttet til produksjon av varer, tjenesteyting eller myndighetsutøvelse. Organisasjonen i denne oppgaven er grunnopplæringen, det vil si politiske og administrative myndigheter på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå og alle skoler. Grunnopplæringen er med andre ord en stor organisasjon som inkluderer mange underorganisasjoner som alle har et ansvar for å implementere Kunnskapsløftet. Eksempler på disse underorganisasjonene er Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, fylkesmennene, kommuner, fylkeskommuner og de nesten 4000 enkeltskolene i Norge. Som nevnt i innledningen legger jeg imidlertid vekt på det statlige og kommunale nivået. De tre organisasjonsteoretiske perspektivene, som jeg vil presentere i det videre, gir et grunnlag for å kunne forstå den kompleksiteten som grunnopplæringen er omfattet av.

Det instrumentelle perspektivet

Med referanse til Sartori (1984) skrev jeg i innledningen til oppgaven at reformer ofte lanseres fordi det eksisterer, eller oppleves å eksistere, en avstand mellom målene for en organisasjon og realitetene i en organisasjon. Reformen samler et sett av tiltak som skal redusere denne avstanden. Ledelsen i organisasjonen kan kartlegge hvilke mål og midler innenfor *organisasjonsstrukturen* som vil være mest effektive for å redusere avstanden (*problemstrukturen*). I *den hierarkiske varianten* av det instrumentelle perspektivet, vil organisasjonsstrukturen omfatte en krets av disiplinerte personer som stiller seg til rådighet for ledelsen over lengre tid og med det fungerer som sosiale instrumenter. En slik organisasjon har en formalisert arbeidsdeling/oppgaveplassering (*vertikal spesialisering*) og en normativ struktur med over- og underordning mellom ulike vertikale nivåer (*vertikal samordning*), gjerne nedfelt i organisasjonskart, ansvarsfordeling og stillingsbeskrivelser. Med en slik hierarkisk organisasjonsstruktur, med kommandolinjer fra topp til bunn, vil autoriteten være knyttet til formell posisjon. En som er i en overordnet posisjon har dermed rett til å instruere de som er underordnede, noe som også skal sikre at reformer og andre endringer skal kunne implementeres effektivt. Makten til å ta initiativ til og utforme reformer vil dermed ligge hos ledelsen, som samtidig vil forvente at de som skal implementere reformen handler formålsrasjonelt og i tråd med reformens intensjoner (*konsekvenslogikk*). Om det settes nye mål for organisasjonen, for eksempel ved et skifte av ledelse, skal endringer i organisasjonsstrukturen potensielt sett også gi endringer i de ansattes tankemodeller og handlingsmønstre. Organisasjonen tar på denne måten ikke hensyn til personlige trekk og status i behandlingen av saker, men baserer seg på formell opplæring og kvalifikasjoner, tilpasset den til enhver tid gjeldende ledelse (Christensen m.fl. 2009:37). Den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet bygger i stor grad på Webers (1990) forståelse av hvordan byråkratiske organisasjoner er ment å fungere.

Etter hvert som offentlige organisasjoner har blitt mer heterogene, blant annet som følge av økte ambisjoner om velferd og utjevning i samfunnet og en mer kompleks organisasjonsstruktur, har det blitt klart at organisasjoner ikke handler like formålsrasjonelt som det den hierarkiske varianten forutsetter (Christensen m.fl. 2009:34). *Forhandlingsvarianten* av det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i at det er en bredde i oppfattelsen av mål og midler i organisasjonen. Sammenliknet med tidligere har det for eksempel kommet langt flere profesjoner inn i sentralforvaltningen samtidig som det er langt større adgang til bruk av skjønn og langt mer samarbeid horisontalt og vertikalt i offentlige organisasjoner. Dette gjør at medarbeidere ikke utelukkende handler

formålsrasjonelt. Christensen m.fl. (2009:27) tar derfor utgangspunkt i forestillingen om at organisasjoner har *begrenset rasjonalitet*, det vil si at begrenset kognitiv og kunnskapsmessig kapasitet gjør at organisasjoner handler på grunnlag av forenklede modeller av virkeligheten. De som arbeider i organisasjoner kan ikke ha oversikt over alle mål, kjenne til situasjonen i alle deler av organisasjonen eller vite hva som er konsekvensene av alle mulige handlingsalternativer. De er i stedet vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter. Konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder gjør at det foregår en utvelging i organisasjoner, som igjen gjør at noe blir fokusert, mens andre aspekter overses (ibid.:28). Endringsprosesser i slike organisasjoner vil dermed kjennetegnes av kryssende forventninger, forhandlinger, konfliktløsning og kompromisser. Ledelsen får en rolle som initiativtaker, deltaker og koordinator i et nettverk av ulike interesser. Inkludering av ulike aktører kan bidra til at reformer og endringer får større legitimitet, men maktfordelingen vil avhenge av hvem som har størst oppslutning og flest ressurser, noe som kan reise demokratiske og etiske spørsmål (Rokkan 1987).

Kulturperspektivet

Selznick (1997) skriver at formelle organisasjoner vil utvikle seg til å bli institusjoner etter hvert som uformelle normer og verdier vokser frem (*normativ institusjonalisme*). Institusjonaliserte organisasjoner vil forholde seg fleksibelt og tilpasningsdyktig overfor reformer og andre forsøk på endringer, og reformarbeidet vil derfor være en evolusjonær, langsom og stegvis prosess (Christensen m.fl. 2009:155). Mens det instrumentelle perspektivet la formålsrasjonalitet og konsekvenslogikk til grunn for handlingene i organisasjonen, legger kulturperspektivet *passenhetslogikk* (*logics of appropriateness*) til grunn for å forstå en organisasjons handlinger. Disse uttrykkes i uskrevne regler og rutiner for hva som er rimelig og akseptabel handling i den enkelte situasjon innenfor den enkelte organisasjon (Peters 2005). «[...] their behavior is determined by culturally conditioned rules which manifest themselves in certain routines for action and which give meaning to these actions. They reflect relatively stable values, interests, opinions, expectations and resources» (Brunsson og Olsen 1993:4). Ved å følge passenhetslogikker, handler den enkelte i tråd med hva som er forventet av dem. Det kan føre til at reformen tilpasses organisasjonen heller enn at organisasjonen tilpasses reformen (Cuban 1988). Det er viktig å understreke at passenhetslogikken ikke er gitt på forhånd, men at den vokser frem litt etter litt «gjennom

evolusjonære, naturlige utviklingsprosesser, der en organisasjon gradvis tilpasser seg indre og ytre press» (Christensen m.fl. 2009:59). Hva som oppfattes som logisk i den enkelte organisasjonen er heller ikke helt stabilt ettersom organisasjonskulturen kan svinge syklisk som en pendel mellom ulike ideologier avhengig av for eksempel sosial bakgrunn, utdanning og arbeidserfaring til medarbeiderne (ibid.:64).

De første årene i organisasjonens historie eller viktige tidsepoker kan virke spesielt formende på kulturen i organisasjonen (*historisk institusjonalisme*) (Peters 2005:71). Krasner (1988:67) omtaler dette som *stiavhengighet* (*path dependence*), det vil si at valg som er foretatt på ett tidspunkt binder opp de valgene man skal gjøre på et annet tidspunkt. Når normer og verdier først er etablert i en organisasjon, vil dette virke bestemmende og eventuelt begrensende på hvordan organisasjonen vil møte reformer og andre endringer. Tidligere institusjonelle beslutninger vil altså prege veivalgene i organisasjonen. Selznick (1997:26) sier det på en enkel måte: «Det er et banalt faktum at det er vanskeligere å gjennomføre administrative endringer når folk har lagt seg til inngrodd vaner og identifisert seg med dem». Ifølge Krasner (1988) bør initiativtakerne bak reformen studere i hvor stor grad den enkelte medarbeider er påvirket av organisasjonskulturen (*vertikal dybde*) og i hvor stor grad det er de samme verdiene og normene som eksisterer i ulike deler av organisasjonen (*horisontal bredde*). Jo større grad av vertikal dybde og horisontal bredde, desto mer komplekst og vanskelig blir reformarbeidet.

Myteperspektivet

Parsons (1956) skriver at en organisasjon ikke vil nå målene sine om den utelukkende arbeider for å være effektiv i produksjon av varer og tjenester. Organisasjonen må også tilpasse seg samfunnets verdier for å kunne oppnå legitimitet. Ved at organisasjonens mål og strukturer tar til seg og reflekterer slike verdier, vil organisasjonen bli ansett for å være effektiv, rasjonell og moderne (Brunsson 2003). I spenningen mellom organisasjonen og omgivelsene oppstår *myter*, som kan defineres som sosialt skapte normer og meninger om organisasjonen i dens omgivelser (Christensen m.fl. 2009:75). Mytene kan materialisere seg gjennom generelle organisasjonsoppskrifter som ledelsen i vidt forskjellige organisasjoner kan adoptere og imitere. De gjør det ikke først og fremst dette fordi reformideen har god forskningsmessig forankring eller fordi er spesielt tilpasset organisasjonens utfordringer, men fordi den blir ansett som en moderne og god løsning i organisasjonens omgivelser. Fordi organisasjonen benytter løsninger som anbefales og har høy status i utad, vil organisasjonen

kunne oppnå legitimitet. Ofte kan likevel de faktiske effektene begrense seg forandringer i retning av mer likhet i form, begreper og strukturer (*isomorfi*) – uten egentlig å skape forbedringer i praksis. Endringene er først og fremst en *ferniss*, altså en slags ytre glans som ser bra ut utenfra, men som ikke har noen faktiske effekter innad i organisasjonen. En slik strategi vil likevel gi arbeidsro internt fordi reformen skaper legitimitet eksternt. «Det betyr at reformer kan forstås som en metode for å håndtere de motsetninger som finnes mellom våre erfaringer i organisasjoner og våre sosiale konstruksjoner om organisasjoner» (Moren 2011:24).

Perspektiver fra implementeringsteorien

Karlsen (2001:23) skriver at den systematiske implementeringsforskningen først ble etablert tidlig på 1970-tallet. Den nye forskningsgrenen utfordret tidligere statsvitenskapelige studier som forstod implementering som en lineær prosess som nærmest tok for gitt at politiske vedtak ble fulgt opp i praksis. I de første systematiske studiene (Pressman og Wildavskyj 1973, van Meter og van Horns 1975 og Mazmanian og Sabatier 1981), ble implementering studert som en ovenfra-og-ned-prosess der forskerne vurderte reformens grad av måloppnåelse: «Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions» (van Meter og van Horn 1975:447). Et typisk funn var at reformene ikke ga de forespeilede effektene, noe studiene jeg viste til i innledningen er eksempler på. Senere forskningsbidrag har vært mer orienterte rundt implementering som en nedenfra-og-opp-prosess, med vekt på hvordan de som faktisk skal implementere endringene har løst oppdraget. Tidlige eksempler på dette er Elmore (1980), Lipsky (1980) og Hjern og Porter (1981).

I denne oppgaven er ikke målet å vurdere Kunnskapsløftets effekter og måloppnåelse, slik et ovenfra-og-ned-perspektiv legger opp til. Selv om dette er et interessant spørsmål, er ikke rammene for denne oppgaven store nok til å kunne trekke konklusjoner rundt effekter av reformen. Effektmåling er dessuten en kompleks og vanskelig øvelse (Christensen m.fl. 2009:180–183), og det er ikke gitt at man kan spore effekter av Kunnskapsløftet etter bare noen få år (Thelen 2003). Ettersom problemstillingen vektlegger hvordan implementeringen av reformen kan forklares ligger oppgaven nærmere et nedenfra-og-opp-perspektiv.

Det er likevel samspillet, nettverket og forbindelseslinjene mellom de som har ansvaret for implementeringen av Kunnskapsløftet, fra staten via kommunene og til skolene, som jeg først og fremst er interessert i. En tredje tilnærming i studiet av implementering, er

derfor å oppheve skillet mellom ovenfra/nedenfra (meso/mikro) og i stedet legge vekt på nettverk, samspill og forbindelser mellom reformaktørene. Her blir det viktig å vite om det finnes parallelle eller konkurrerende virkelighetsforståelser mellom aktørene, hvilke sosiale rammer som kan virke begrensende for deres handlinger, hvordan aktørene kan bidra til å spre reformideene og hvordan aktørene kan arbeide for å etablere et felles bilde av situasjonen og den ønskede fremtid. Fullan (2007:235–236) hevder at det er i samspillet mellom aktører og institusjoner på ulikt nivå at formen på og effektene av en reform blir produsert. «The goal is not to strive for alignment, but rather to establish permeable connectivity. This means that there would be plenty of two-way interaction and mutual influence within and across the three levels».

I nettverket mellom reformaktørene, har jeg i forarbeidet til oppgaven prøvd å samle faktorer eller mekanismer fra implementeringsforskning og implementeringsteori som erfaringsmessig forbedrer reformers resultater. I stedet for å bruke en bestemt modell, for eksempel rammeverket for implementering i Fixsen m.fl. (2005)³ eller den integrerte implementeringsmodellen i Winter og Nielsen (2008),⁴ har jeg for enkelthets skyld samlet tre faktorer som jeg mener vil påvirke samspillet, nettverket og forbindelseslinjene mellom de som har ansvaret for implementeringen av Kunnskapsløftet. De tre faktorene er som nevnt innledningsvis *reformens kontekst*, *reformens utforming* og *reformens forankring*. Ser vi på

³ Fixsen m.fl. (2005) beskriver selve reformen som «*the source*» og de som skal implementere den som «*the destination*». Implementeringen (*the communication link*) foregår mellom reformen og organisasjonen og består av en rekke elementer som skal stimulere til at reformen blir implementert (*implementation drivers*). Modellen har også en tilbakemeldingsmekanisme (*feedback*) som i hovedsak består av ulike evalueringstiltak og en påvirkningsmekanisme (*influence*) bestående av statlige, lokale, faglige og sosiale faktorer og rammebetingelser.

⁴ Winter og Nielsen (2008) har utviklet det de kaller en integrert implementeringsmodell bestående av tre faser. *Implementeringsprosessen* handler om hva man gjør for at reformen skal iverksettes på en på en god måte. Prosessen kan blant annet påvirkes entusiasmen, viljen og motivasjonen på de ulike organisasjonsnivåene som deltar i implementeringen. *Implementeringsresultater* handler om hvilke resultater man oppnår som følge av reformen, altså hvilke effekter reformen har. Det er imidlertid vanskelig å måle de direkte effektene av en reform, både fordi det uansett ikke vil være en direkte årsakssammenheng mellom organisasjonen på den ene siden og reformen på den andre. Selv om en organisasjon har utviklet seg i tråd med reformens mål, er det ikke gitt at dette skyldes reformen. Politikformuleringen, implementeringsprosessen og implementeringsresultatene påvirkes ifølge modellen av *omgivelsene* og av *feedback*. Det første omhandler hvordan ulike kontekstuelle forhold påvirker utformingen, implementeringen og resultatene av reformen, for eksempel politiske situasjoner eller internasjonale trender. Det andre handler om hvordan erfaringer underveis bidrar til endringer i de tre fasene.

reformen som avhengig variabel, legger jeg dermed til grunn at implementeringen av den vil bli påvirket av konteksten, utformingen og forankringen som uavhengige variabler. Det er viktig å understreke at de tre faktorene ikke er ment å være uttømmende. Faktorene er en forenkling og en sammenstilling av implementeringsteori med særlig vekt på Fixsen m.fl. (2005), Fullan (2007), Winter og Nielsen (2008) og Mourshed m.fl. (2010). I Christensen m.fl. (2009:199–221) samles i tillegg noen lærdommer fra reformprosesser som jeg også har lagt vekt på. I det videre vil jeg på overordnet nivå presentere hvordan de tre faktorene vil kunne påvirke implementeringen av en reform på ulike nivåer i organisasjonen.

Reformens kontekst

Hva er bakgrunnen for reformen, og hvor stort er reformbehovet i ulike deler av organisasjonen? Christensen (2008:8) skriver at reformer ofte oppstår ut fra kontekstuelle årsaker, noe som skulle tilsi at bakgrunnen og begrunnelsen for reformen som regel ligger i hendelser i organisasjonens omgivelser. Brunsson og Olsen (1993) mener konteksten rundt en reform ofte kjennetegnes av kriser i organisasjonen. Krisen kan bunne i politiske behov og ønsker om endringer, forankret i partiprogrammer eller regjeringserklæringer. Behovet for endringer kan også være dokumentert i forskning og statistikk. Til sammen vil de politiske og eventuelt forskningsmessig dokumenterte behovene utgjøre reformens begrunnelse og problemdefinisjon.

Christensen m.fl. (2009:217) understreker at reformer bør være drevet av etterspørsel, og et viktig spørsmål er om reformbehovet gjenfinnes i alle deler av organisasjonen. Konteksten er ikke nødvendigvis lik i alle deler av organisasjonen, og det er en stor styrke om problemdefinisjonen har klare fellestrekk mellom de ulike organisasjonsnivåene (Fullan 2007:247).

Reformens utforming

Hva er reformens formål og tiltak? Fra ledelsens side vil utforming av reformen handle om hva slags mål som skal settes for reformen, hvor tydelig målene skal være og hvilke tiltak de skal introdusere for å oppnå målene. Mål og tiltak kan basere seg på den eksisterende formelle strukturen, ideologiske overbevisninger, internasjonale trender og forskning om hva som «virker» og «ikke virker». Christensen m.fl. (2009:216–217) skriver at reformer bør utformes med utgangspunkt i det som oppfattes som problemer i organisasjonen, men at det erfaringsmessig ofte er «ferdige» løsninger fra konsultantselskaper og internasjonale

organisasjoner som definerer innholdet i reformen. Følger vi den såkalte carbage can-modellen (Cohen m.fl. 1972), er det ofte slik at de som tar initiativ til reformer ofte gjør dette fordi de har funnet en løsning de har tro på, ikke fordi de har et problem.

City m.fl. (2010) skriver at isolerte og enkeltstående løsninger ikke vil skape grunnleggende endringer i organisasjonen. Det er derfor viktig at reformen ikke bare legger opp til å endre ett element eller en del av organisasjonen, men gjør grep som bygger opp under, stimulerer og forsterker hverandre. Rene strukturelle endringer vil for eksempel ikke endre kulturen og identiteten til en organisasjon. Det betyr ikke at såkalte storskalareformer, der alle grep tas samtidig, vil være spesielt effektive (Fullan 2007). Om organisasjoner skal lykkes med reformer, bør reformene ha noen få konkrete mål med klar retning og sammenheng, gjerne bygget opp med forventninger til resultat, krav til kompetanse og gjennomføring og mulighet for lokale tilpasninger (Mourshed m.fl. 2010).

Ifølge Cuban (1992) er det umulig å unngå at reformer oversettes, revideres og redigeres ut fra en lokal kontekst. Det er imidlertid problematisk om dette skjer med utgangspunkt i uenighet og uklarhet. Derfor er det et viktig poeng i implementeringsforskningen at initiativtakerne bak reformen har sikret seg tilstrekkelig enighet og forståelse for reformen på alle nivåer i organisasjonen før den sendes ut (Mourshed m.fl. 2010). Det innebærer at det er klare forbindelseslinjer mellom nivåene i organisasjonen som er involvert i utforming, implementering og operasjonalisering av reformen (Møller og Aasen 2009:46–47).⁵ De områdene der medarbeidere har svak kompetanse bør styres og styrkes mer enn områder der medarbeidere allerede har god kompetanse. Det er ingen god idé å gi stor lokal handlefrihet på områder som tidligere har skapt problemer i organisasjonen

⁵ Slike forbindelser innebærer ifølge Møller og Aasen (2009):

- *dialog og partnerskap mellom nivåene*
- *felles forståelse av reformen mellom aktører på ulike nivåer*
- *et tydelig og gjennomgående ansvarsregime*
- *tilslutning til reformens målsettinger og tillit til reformens virkemidler på underliggende nivå*
- *finansiell og politisk oppfølging og insentiver*
- *kompetanseutvikling på det operative nivået*
- *lokalt lederskap og engasjement fra skoleeiere, lærere og lokalpolitikere*
- *tillit mellom aktørene på og mellom de ulike nivåene*
- *kontinuitet i forhold til tidligere praksis*
- *fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og løsninger*

(Mourshed m.fl. 2010). Derfor bør grad av handlefrihet avhenge av faktisk kompetanse og kapasitet til å håndheve dette ansvaret.

Reformens forankring

I hvilken grad er reformen forankret på ulike nivåer i organisasjonen – og i organisasjonens omgivelser? Hvilke virkemidler brukes for å forankre reformen, og hvilke forutsetninger har de som skal implementere reformen? «To succeed, comprehensive reform requires the backing of a strong organization» (Brunsson og Olsen 1993:25). Elmore (2004) skriver at reformer ikke gir effekt om de ikke også er omfattet av tiltak som investerer i de som skal implementere endringene i praksis:

«A more subtle but far more important lesson is that institutional change – including changes in the rhetoric of policy and in the accompanying regulatory superstructure – does not necessarily result in educational improvement. Shifts in policy improve teaching and learning only if they are accompanied by systematic investments in the knowledge and skills of educators» (ibid.:211).

Målet med en implementeringsprosess kan på den ene siden være å skape en felles forståelse for reformen (Levin 2008), og på den andre siden å bygge opp forutsetningene for å gjennomføre reformen (Fullan 2007, Røvik 2007). Det første handler om å ha klare forventninger og tydelig ansvars plassering – det andre handler om motivasjon, kompetanse, kapasitet og evne til å oversette sentrale styringssignaler til lokal praksis. Reformen bør ha en implementeringsstrategi som fordeler roller og ansvar, tydeliggjør forventninger og viser hvordan reformen skal følges opp. Strategien bør omfatte ulike virkemidler og ressurser som kan bygge opp kapasitet, eksempelvis å tiltak for å forbedre lederskapet i organisasjonen og tiltak for utvikle kompetansen i organisasjonen (Datnow 2005, Røvik 2007, Hattie 2009). Strategien bør også ha indikatorer som kan si noe om hvordan man ligger an i forhold til målene og systemer for tilbakemelding og justeringer (Senge m.fl. 1999, O'Day 2002, Fullan 2007). Slike indikatorer kan ifølge O'Day omfatte et kvalitetsvurderingssystem som samler informasjon om organisasjonens måloppnåelse, som motiverer og stimulerer til å bruke informasjonen i arbeidet med å forbedre praksis og som flytter ressurser til tiltak som kan bygge opp under målene. Strategien må totalt sett ha støtte på de ulike nivåene og blant de

ulike interessentene i organisasjonen, noe som for eksempel kan sikres gjennom partnerskap eller andre former for alliansebygging (Levin 2008).

Det er viktig å ta hensyn til at reformer både er tidkrevende og ressurskrevende (Christensen m.fl. 2009:217). Organisasjonen bør verken legge opp til eller forvente store og umiddelbare endringer, men heller legge opp til små og skrittvis endringsprosesser (Sarason 1971, Thelen 2003). Hatch (2000) skriver at nøkkelen til god implementering ligger i å ikke bryte med det eksisterende, men utvikle handlingsforløp innenfor det eksisterende, altså det vi kan kalle en balansert utvidelse av praksis.

Organisasjonsteori og implementeringsteori i sammenheng

Kapitlet har til nå presentert ulike perspektiver og retninger innen organisasjonsteori og implementeringsteori. Ettersom temaet for denne oppgaven er organisasjonstenkning og implementering av reformer, har jeg vært opptatt av å prøve å kombinere teoriene. Jeg tror kombinasjonen gir et bedre svar på problemstillingen i oppgaven sammenliknet med bare å bruke organisasjonsteori eller implementeringsteori. I det videre vil jeg derfor operasjonalisere de tre faktorene kontekst, utforming og forankring i et instrumentelt perspektiv, et kulturperspektiv og et myteperspektiv. På denne måten blir de organisasjonsteoretiske og implementeringsteoretiske perspektivene sett i sammenheng, og jeg får et teoretisk opplegg som jeg mener vil gjøre det mulig å svare på hva som kjennetegner og kan forklare organisasjonstenkningen og implementeringen av Kunnskapsløftet. For å unngå at det empiriske arbeidet blir for generelt og åpent, har jeg valgt å spisse teorien gjennom ni forventninger til det empiriske arbeidet. Forventningen blir presentert etter hvert hovedavsnitt i den videre fremstillingen.

Organisasjonstenkning og implementering i et instrumentelt perspektiv

Reformens kontekst

Legger vi det instrumentelle perspektivet til grunn for å forstå reformens kontekst, vil den begrunnes ut fra hva den til enhver tid sittende ledelsen definerer som mål og problemer i organisasjonen. Det er ofte konkrete kontekstuelle årsaker som gjør at reformer oppstår (Christensen 2008:8), gjerne knyttet til at det er eller oppleves å være avstand mellom hvordan en organisasjon presterer og de forventninger som er rettet mot den (Brunsson og Olsen 1990:6–7). Et viktig spørsmål er hvordan denne avstanden har oppstått. En forklaring kan være at forskning og annen dokumentasjon, for eksempel forvaltningsrevisjoner og

evalueringer, avdekker at det er så store utfordringer i en organisasjon at det er nødvendig å gjennomføre en reform. Evalueringene av en rekke høyskoleutdanninger i Norge (NOKUT 2006 og NOKUT 2010) og de påfølgende reformene av kan tjene som eksempler. I andre tilfeller kan politiske behov spille en viktigere rolle enn forskning og dokumentasjon. Et stortingsvalg kan for eksempel gi et nytt politisk flertall med et andre politiske mål for organisasjonen. Dermed endres målene for organisasjonen, og det oppstår en avstand mellom forventningene til organisasjonen og realitetene i organisasjonen. Lovgivningen knyttet til private skoler og forholdet mellom kontantstøtte og barnehageutbygging er eksempler på at reformer kan oppstå som følge av endringer i det politiske landskapet.

Forventning

Bakgrunnen for reformen er at eieren eller ledelsen opplever at det er avstand mellom deres forventninger til organisasjonen og de resultatene som organisasjonen oppnår.

Reformens utforming

Legger vi den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet til grunn, vil reformen utformes med bakgrunn i at det er kalkulte fordeler med en ny sammenliknet med en eksisterende organisasjonsform, altså mål-middel-vurderinger (Christensen m.fl. 2009:163). Myndighetene vil bruke den formelle strukturen som instrumenter for å oppnå målene sine. Regler, informasjon, økonomi og insentiver er typiske styringsvirkemidler som kan kombineres innenfor den formelle strukturen (Winter og Nielsen 2008:43).⁶ Ifølge Christensen og Lægreid (2001) har imidlertid de tradisjonelle styringsvirkemidlene og de rent hierarkiske reformene i stor grad blitt erstattet av en rekke kompliserte reformer bygget på nettverk og forhandlinger mellom offentlige og private, slik forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet legger til grunn. Mange offentlige reformer i Norge de siste 20–30 årene er utformet med utgangspunkt i New Public Management-prinsipper, som ifølge Christensen og Lægreid (2001) kjennetegnes av:

⁶ Det finnes riktignok en rekke ulike topologier, blant annet presenterer Salamon (2002) 14 hovedtyper av politikkinstrumenter.

- oppsplitting av det offentlige apparatet
- mer vekt på klargjøring av roller
- økt fristilling
- økt management-orientering
- økt bruk av kontrakter og insentivsystem
- økt markedsorientering, kommersialisering og privatisering
- økt servicefokus og brukerorientering

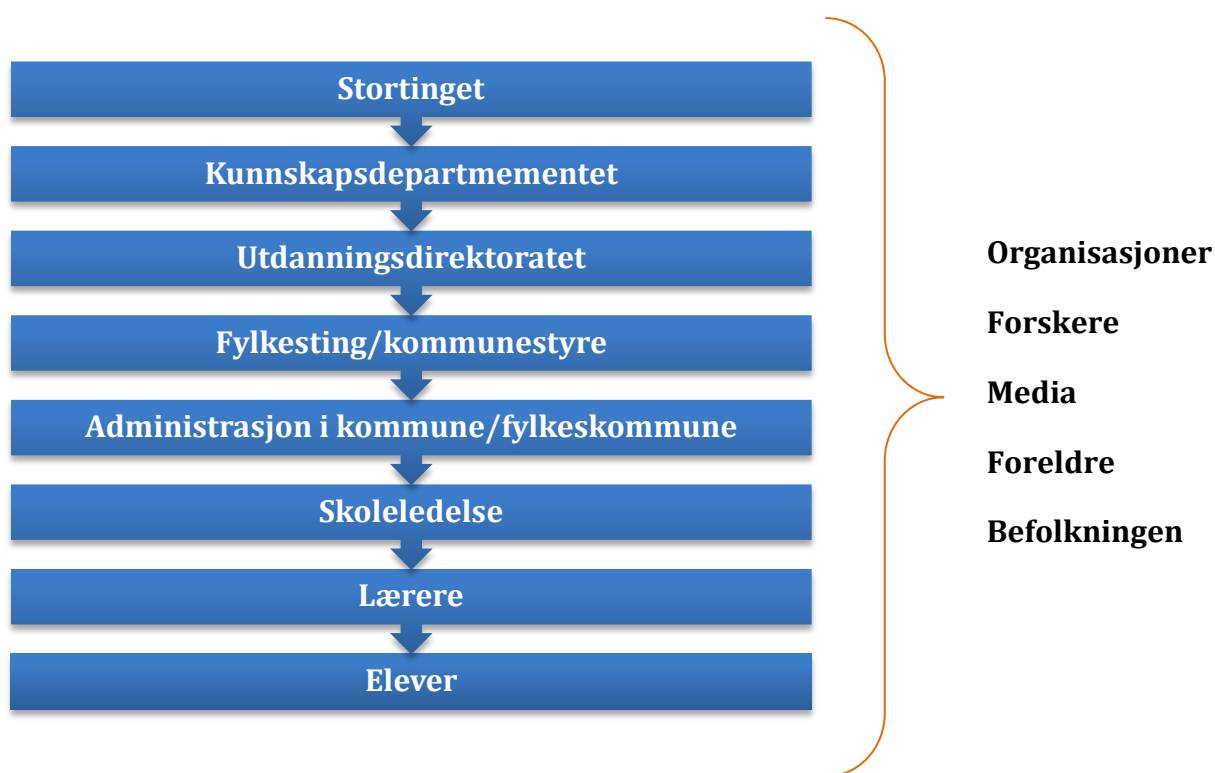
Mange New Public Management-reformer har lagt opp til strukturell (vertikal) fristilling ved at offentlige organisasjoner har endret tilknytningsform til sin eier, for eksempel et departement (Christensen m.fl. 2009:157). Et annet vanlig grep er å delegere myndighet gjennom målstyring i kombinasjon med økt rapportering og kontroll gjennom resultatstyring. Gottweis (2005) kaller dette «self-governmentality», en nedtoning av byråkratisk forvaltning og sektor- og planstyring til fordel for en selvstyrt praksis der underliggende nivåer i organisasjonen blir gitt ansvar og forplikter seg til å ta ansvar.

Når organisasjonen skal styres etter mål, vil et sentralt spørsmål være hvilket tydelighetsnivå man skal legge disse målene på. Mazmanian og Sabatier (1981, 1983) hevder at hvis ikke målene for reformen er klare, entydige og konsistente vil det være vanskelig å implementere reformen. Legger vi den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet til grunn er tydelige mål nødvendig for å sikre formålsrasjonell implementering. van Meter og van Horn (1975) poengterer i tillegg at enighet om reformens formål er viktig for å forankre reformen og med det legge et godt grunnlag for å implementere den. Legger vi forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet til grunn, er sannsynligvis enighet viktigere enn tydelighet i mål. Men i hvor stor grad er det mulig å oppnå *både* enighet og tydelighet? I figuren under prøver jeg å vise at det å oppnå både *enighet om reformen* og *tydelighet i reformen* er vanskelig:



Figur 1: Reformens formål defineres på linjen mellom enig/uenig og tydelig/utydelig.

Om man skal oppnå bred enighet, må man mest sannsynligvis også holde seg på et relativt overordnet, teoretisk og prinsipielt plan (Brunsson 2006). Derfor ender mål for reformer erfaringsmessig med å være uklare for nettopp å oppnå enighet og å reflektere det kompliserte samfunnet og det komplekse politisk-administrative systemet vi har (Christensen m.fl. 2009:99, 108). Moren (2011:20) skriver at offentlige organisasjoner må «balansere hensyn til politisk lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet på måter som sjelden er forenelige med krav til entydighet, klarhet, logikk og konsistens». Dermed plasseres uavklarte spørsmål nedover i organisasjonen, og det stilles større krav til at underliggende beslutningsledd og organisasjonsnivåer faktisk har kompetanse og kapasitet til å oversette uklare mål. Figuren gir eksempler på hvordan målene vil plasseres og oversettes hos formelle og uformelle beslutningsledd – fra Stortingets vedtak, via underliggende politiske og administrative organer, til lærere og elever i klasserommene. Forskere, media, foreldre og befolkningen for øvrig vil stå på organisasjonens sidelinje, men ha en mening om reformen:



Figur 2: *Beslutningsledd og aktører i en reformprosess.*

Norsk offentlig forvaltning har tradisjonelt hatt et betydelig korporativt innslag med bred deltakelse, involvering og åpenhet i reform- og endringsprosessen, og interesseorganisasjoner vil derfor ofte bli tett involvert i utformingen av reformen (Wollebæk og Selle 2002). Med så mange beslutningsledd og interesser, vil det i operasjonalisering og implementering av reformer være ulike oppfatninger om hva som er formålsrasjonelt, en bredde i kompetanse og variasjon i forventninger til hva slags rolle organisasjonen skal ha. Forskjeller i mål og problemdefinisjoner vil gjøre at reformideene modifiseres, utvannes og tilpasses etter interesse- og ressursfordelingen i organisasjonen (Christensen m.fl. 2009:151). Dette kan både gi reformen legitimitet, men det kan også føre til misforståelser, omfortolning og svak sammenheng mellom mål og implementering. Christensen m.fl. (2009:162) mener at myndighetene må ha oversikt over alle relevante aktører og deres interesser og ressurser før man starter implementeringen av en reform. Ifølge Callon og Rip (1986) må staten definere aktørenes ulike roller og fordeling av disse rollene, utvikle et scenario for prosjektet, det vil si en situasjonsbeskrivelse, et fremtidsbilde og en strategi for å komme dit og skape enighet om obligatoriske tiltak, det vil si elementer i reformen som må gjennomføres for å kunne nå målet.

«It is amazing that federal policies work at all» konkluderer Pressman og Wildavsky (1973) etter en gjennomgang av beslutningsleddene i en amerikansk reform. De definerte syv beslutningsledd og skrev at om sjansen for at reformen ville bli mottatt og vedtatt på en god måte var 90 prosent, vil den endelige sjansen for å lykkes være 50 prosent. De mente at sjansen for å lykkes med en reform reduseres for hvert beslutningsledd den må igjennom. Om myndighetene vil redusere «forhandlingspreget» i sin egen styring kan et grep derfor være å redusere tallet på beslutningsledd. Kompleksiteten i reformen kan reduseres om man inngår samarbeidsavtaler eller partnerskap som gjensidig forplikter de ulike aktørene i en implementeringsprosess.

Forventning

Reformen har utydelige mål og tiltak som innebærer endringer i formell struktur. Det er forhandlinger mellom aktører og beslutningsledd om konkretisering og operasjonalisering av reformen.

Reformens forankring

Det sentrale prinsippet i styring av organisasjoner i et instrumentelt perspektiv, er at medarbeidere handler formålsrasjonelt, altså i tråd med ledelsens til enhver tid gjeldende mål for organisasjonen. Det vil derfor både ligge en klar forventning fra ledelsens side og en automatikk fra medarbeidernes side knyttet til at reformen implementeres nøyaktig og lojalt. Denne forventningen vil ikke bli mindre selv om vi legger forhandlingsvarianten til grunn: Har aktørene fått være med i utformingen av reformen, forplikter de seg også til å følge opp i praksis. Hauge og Knutheim (2006:207) hevder at norske helsemyndigheter tradisjonelt har hatt stor tiltro til at de som skal implementere endringer handler lojalt. Derfor har som regel helsereformer blitt innrettet med utgangspunkt i det de kaller «oppskriftsformatet», det vil si prosedyrer og instruksjoner. Bachmann m.fl. (2008:104) skriver på samme måte at norske utdanningsmyndigheter har hatt stor tillit til reformer følges opp: «Man har hatt tillit til at lærerne er kvalifiserte gjennom en god lærerutdanning, og at de følger lojalt opp de mål og læreplaner som er deres samfunnsmessige mandat». *Den hierarkiske oversettelseskjeden* (Røvik 2007:294–295) viser hvordan en slik hierarkisk og instrumentell implementeringsprosess kan foregå:

- *Top-down-orientering*: Det er ledelsen som tar initiativ til reformen og er den største drivkraften bak spredning av reformen i organisasjonen.
- *Problembetinget søking etter løsninger*: Det er klar sammenheng mellom problemene i organisasjonen og løsningene i reformen.
- *Begrenset frihet til oversettelse*: Ledelsen legger opp til en vertikal implementeringsprosess med begrenset mulighet til «oversettelse» av reformen til den lokale konteksten.
- *Stimulus-respons-basert sekvensialitet*: Implementeringen vil foregå i hierarki og etapper, der den gradvis implementeres nedover i organisasjonen. På hvert nivå i organisasjonen foregår det visse oversettelser og tilpasninger.
- *Fra det abstrakte til det konkrete*: Reformen fremstår som abstrakt og overordnet i utgangspunktet, men får et mer konkret innhold etter hvert som den synker nedover i organisasjonen.

Med en hierarkisk og instrumentell implementeringsprosess, vil reformen oppfattes som vellykket i den grad de underliggende nivåene faktisk forholder seg lojalt til reformen. Elliott

og Mihalic (2004) hevder at lojalitet også er klart relatert til et positivt resultat av reformen og at det er viktig at de som skal implementere handler trofast mot de opprinnelige målene i så stor grad som overhodet mulig.

Forventning

Ledelsen forutsetter at organisasjonen skal implementere reformen lojalt og nøyaktig i forhold til mål og tiltak. Implementeringsprosessen er hierarkisk og instrumentell.

Organisasjonstenkning og implementering i et kulturperspektiv

Reformens kontekst

Utgangspunktet for en offentlig reform er ofte at ledelsen i organisasjonen, for eksempel politiske myndigheter, ser et klart behov for å gjøre endringer i organisasjonen (Brunsson og Olsen 1990). Ut fra et kulturperspektiv vil det imidlertid være viktig at de som skal implementere reformen også føler at de har behov for den (Fullan 1991, Brunsson og Olsen 1993, Viig og Wold 2003). Et viktig spørsmål er derfor om ledelsens problemdefinisjon og begrunnelse for reformen oppleves som relevant og riktig i andre deler av organisasjonen, for eksempel i den enkelte kommune eller i ulike avdelinger i et statlig forvaltningsorgan. Er samsvar mellom ledelsens reformbehov og reformbehovet blant medarbeiderne i organisasjonen? En utdanningsreform skal for eksempel implementeres både på skoler kjennetegnet av gode resultater, god rekruttering av lærere og elever med gode forutsetninger og på andre skoler som lever «fra krise til katastrofe» hver dag, for å bruke Bakliens (2008:8) ord. Reformen skal likevel innføres, med de samme målene og de samme tiltakene, uavhengig av kompetanse, demografi, geografi, kulturelle og politiske forutsetninger. Konteksten på ulike steder og på ulike nivåer i organisasjonen kan være svært ulik *samtidig* som reformen først og fremst er utformet og innrettet mot organisasjonen på et overordnet nivå.

Forventning

Den lokale konteksten vil definere behovet for og innstillingen til reformen.

Reformens utforming

Antakelsen i kulturperspektivet er at de som skal implementere en reform ikke nødvendigvis vil handle formålsrasjonelt og med utgangspunkt i initiativtakernes forventninger, slik det instrumentelle perspektivet forutsetter. Brunsson og Olsen (1993) har gjennomgått en rekke instrumentalistisk innrettede reformer i private og offentlige organisasjoner og finner at en slik reformmodell ofte feiler fordi organisasjoners arbeid først og fremst er styrt av rutiner, stabile verdier, profesjonsinteresser og ressurser. Dermed har det instrumentelle perspektivet begrenset forklaringskraft. Reformen vil like mye bli et produkt av de aktørene som skal implementere den som et produkt av de som i utgangspunktet utformet den (Lipsky 1980). På samme måte som initiativtakerne har en overbevisning om hva som er riktig å gjøre, har de som skal implementere endringene sine egne overbevisninger. Når en skal gjennomføre en reform av en sektor eller en enkeltorganisasjon, må en altså forvente at de som er involvert også har en innarbeidet praksis som vil forme det tiltaket som skal implementeres.

Effekten av passenhetslogikk og stiavhengighet i organisasjonen, slik de ble presentert tidligere i kapitlet, vil avhenge av hva som oppleves som passende og hva stien kjennetegnes av. Er det passende å være offensiv, utviklingsorientert og søkende, vil det sannsynligvis danne et godt grunnlag ved inngangen til en reform. Kjennetegnes stien til en skole av industrisamfunnets tenkemåter knyttet til utdanning og arbeid, vil sannsynligvis denne stien virke begrensende på reformer som vil innrette utdanningen mot behovene i kunnskapssamfunnet.

I flere forskningsbidrag fremheves det at reformens suksess eller nederlag vil avhenge av om de som skal implementere den vil stille seg likegyldige, avvisende eller aksepterende til reformens formål og utforming (Gager og Elisas 1997, Kallestad og Olweus 2003 og Viig og Wold 2003). Møller og Aasen (2009:48–49) konkluderer etter en litteraturgjennomgang av forskning på implementering av reformer at endring først gjennomføres «[...] i den grad det er samsvar mellom reformatorenes og institusjonenes/profesjonenes vurdering av normer, mål og tiltak». I en utdanningsreform vil dette, slik Midthassel (2002) skriver, avhenge av om reformens mål og pedagogiske grunnsyn samsvarer eller kolliderer med skolens kollektive eller lærerens individuelle verdier. Vi kan dermed si at en reform har best forutsetninger for å lykkes om den også bygger på verdigrunnlaget til de som skal implementere endringene (Krasner 1988, Hacker og Tenen 2002, Husu 2002). I en utdanningsreform vil en viktig oppgave bli å kartlegge og vurdere eventuelle avvik mellom lærernes verdigrunnlag og læringssyn sammenliknet med det man har tenkt å legge til grunn for reformen. Er det sammenheng mellom reformens formål og utforming og den kunnskapen, overbevisningen og

forståelsen som medarbeidere legger til grunn for sitt arbeid? «Reformtiltak som ikke samsvarer med etablerte normer og verdier i organisasjonen, blir avvist, mens man innfører de delene som er mest kompatible med eksisterende normer, og tilpasser dem som kan være kontroversielle» (Christensen m.fl. 2009:161).

I skolen betraktes passenhetslogikk og stivhengighet ofte som «The Hidden Curriculum», altså uskrevne lover og regler blant lærere (Engelsen 2006:31), et perspektiv som synliggjøres gjennom Goodlads (1979) fem antakelser for hvordan læreplaner blir operasjonalisert på ulike nivåer i organisasjonen:

1. *Ideens læreplan*: De ideologiske og forskningsbaserte begrunnelsene for læreplanen.
2. *Den formelle læreplan*: Læreplandokumentet etter at den har blitt behandlet politisk og med det blitt et konsensusprodukt, der enigheter gjerne er kamuflert med vage formuleringer.
3. *Den oppfattende læreplan*: Læreplanen blir lest og oppfattet forskjellig avhengig av hvem som leser den.
4. *Den iverksatte læreplan*: Læreplanen blir iverksatt forskjellig fordi lærerne oppfatter den ulikt.
5. *Den erfarte læreplan*: Hva læreplanen faktisk fører til av læring for elevene.
(Engelsen 2006:28).

Dalin (1995) viser på en annen måte hvordan barrierer i en organisasjon kan påvirke en reforms resultater:

1. *Verdibarrierer*: individer eller grupper innenfor reformen har andre verdier og oppfatninger av reformen enn de som tok initiativ til og utformet den.
2. *Maktbarrierer*: Reformen kan endre organisasjonsstrukturen og med det også maktfordelingen. Noen vil få mer makt, andre vil få mindre – og de som mister makt kan direkte og indirekte trenere reformprosessen.
3. *Praktiske barrierer*: En reform vil medføre mange motstandsfaktorer av mer konkret art som kan virke umulig for enkelte å gjennomføre, eksempelvis ved at nye tiltak medfører endringer i medarbeideres arbeidsoppgaver og rettigheter.
4. *Psykologiske barrierer*: Aktørene i en reformprosess kan være så reformtrette at det går utover deres motivasjon og mulighet for å endre.

En reform skal altså utøves innenfor en lokal virkelighet preget av både ytre omstendigheter og en indre forståelse av hvordan virkeligheten henger sammen (May 2003). Denne referanserammen setter betingelser for hvordan reformer blir forstått og operasjonalisert.

Forventning

Utformingen og operasjonaliseringen av reformen vil påvirkes av uskrevne regler for hva som er akseptabel handling (*passenhetslogikk*) og av institusjonaliserte normer og verdier (*stiavhengighet*).

Reformens forankring

Ingen politikere kan garantere seg mot at de som egentlig skal implementere en reform i praksis kan trivialisere den bort, eksempelvis ved å heve seg over den («det finnes ikke den reform som ikke kan tilpasses måten jeg arbeider på»), ved slå seg til ro med at man ikke har tro på reformens budskap eller ved å si at man rett og slett ikke orker flere endringer eller mer uro. En viktig årsak til at reformer ikke oppnår de ønskede resultatene, er at organisasjonskulturen blir krenket eller truet. Det oppstår motstand mot hele reformprosjektet, og reformen blir noe man gjør ved siden av og er ikke en naturlig del av organisasjonens daglige virksomhet (Elias m.fl. 2003, Greenberg 2004). Larsen m.fl. (2006:144) skriver: «En viktig forutsetning for å lykkes med en implementeringsprosess vil derfor være at en i felleskap har gjort eksplisitt og avklart både hva en ønsker å oppnå, og hvorfor en ønsker dette». Uten en slik avklaring overlater man til den enkelte å definere hvordan man vil forholde seg til reformen. Man kan stimulere medarbeideres motivasjon og interesse for reformen om man også bygger opp kapasiteten til de som skal implementere (Fullan 2007). Eksempler på slik kapasitetsoppbygging kan være løpende veiledning fra en ekstern mentor, praktisk trening på nye metoder som en del av det daglige arbeidet og arenaer for refleksjon og erfaringsdeling mellom medarbeiderne (Fixsen m.fl. 2005). Det viktigste er at implementeringsvirkemidlene brukes innenfor den konteksten medarbeideren vanligvis opererer, slik at det på sikt kan gi en viss utvidelse eller endring av en eksisterende praksis. I den innledende delen om reformens forankring, er flere slike virkemidler for implementering presentert.

Et viktig spørsmål i implementeringslitteraturen er hvorvidt organisasjonen skal ha anledning til å endre og tilpasse reformen etter behov. I et instrumentelt perspektiv vil en slik

mulighet bidra til å vanne ut reformens mål og tiltak. I et kulturperspektiv er det imidlertid avgjørende at det er mulig å tilpasse reformen og å gjøre den relevant gitt den lokale konteksten. Medarbeidere vil ifølge dette perspektivet ikke passivt «absorbere» en reform, og de vil heller ikke føle seg moralsk forpliktet til å implementere reformen. Durlak og Dupre (2008) hevder på denne bakgrunn at «perfekt implementering» er urealistisk og at det er nødvendig å tilpasse utformingen av reformen i det miljøet der den skal implementeres (jf. også Wenter m.fl. 2002 og Castro m.fl. 2004). Deres konklusjon er at man må finne en balanse mellom lojalitet til reformens intensjoner og tilpasning til den lokale konteksten. Andre forskere mener at reformer og programmer må ha noen kjernekomponenter som ikke kan endres lokalt (Dusenbury m.fl. 2003, Fixsen m.fl. 2005). Det anbefales at man gjennomfører en komponentanalyse for å avklare hvilke elementer som er viktig at man ikke endrer og hvilke som kan modifiseres og tilpasses.

Forventning

Lojaliteten til reformen vil styrkes av mulighet for lokale tilpasninger i kombinasjon med implementeringstiltak som kapasitetsoppbygging, kompetanseutvikling og veiledning.

Organisasjonstenkning og implementering i et myteperspektiv

Reformens kontekst

I et myteperspektiv vil reformbehovet først og fremst være basert på en politisk eller ideologisk overbevisning knyttet til en reformidé, en organisasjonsoppskrift eller et ideologisk prosjekt. Ledelsen har med andre ord en organisasjonsløsning som de gjerne vil implementere, uavhengig av om det egentlig eksisterer et reformbehov. I dette perspektivet søker løsninger problemer, ikke omvendt, jf. carbage can-modellen (Cohen m.fl. 1972). Om det ikke finnes store nok problemer i dagens organisasjon til å begrunne behovet for en reform, er et vanlig grep å begrunne reformbehovet med fremtidige problemer, for eksempel at organisasjonen må omorganiseres for å kunne møte utfordringene i fremtidens samfunn (Røvik 1998:101). På denne måten kan organisasjonen fremstå som moderne og endringsvillig: «Organisasjoner som vil oppnå akseptering i omgivelsene, må demonstrere at man lever opp til fundamentale vestlige modernitetsnormer om kontinuerlig framskritt, fornyelse og rasjonalitet» (Christensen m.fl. 2009:76).

En viktig inspirasjonskilde for reformer de siste 20–30 årene har vært såkalte *samtidsdiagnoser*,⁷ som beskriver grunnleggende endringer i det vestlige samfunn etter ca. 1970, særlig knyttet til overgangen fra et industrisamfunn kjennetegnet av nasjonalstater, kulturell homogenitet, industrielt organisert arbeid og produksjon, klasser, et parlamentarisk-korporativt system og kjernefamilier til en ny modernitet kjennetegnet av globalisering, pluralisme, konsum, individualisering og risiko (Aakvaag 2008:262–264, 284). Ettersom samtidsdiagnosene har et høy abstraksjons- og generalitetsnivå, har de kunnet fungere som kunnskapsgrunnlag og problemdefinisjon for nesten ethvert reformprosjekt de siste tiårene. Bildet av en reformert organisasjon vinner som regel over inntrykket folk har av dagens organisasjon, og det vil derfor være lett for de fleste å skjønne at reform er et riktig virkemiddel, særlig om organisasjonen også beskyldes for ikke å henge med i tiden (Brunsson og Olsen 1990).

Forventning

Reformbehovet er konstruert for å legitimere en gitt løsning eller organisasjonsoppskrift.

Reformens utforming

Reformer i et myteperspektiv vil basere seg på mer eller mindre tydelige oppskrifter for hvordan en organisasjon kan løse et hypotetisk problem. De bygger på en enkel og overførbart idé, har liten tilknytning til en bestemt sektor eller organisasjon og utformes med et elastisk og generelt språk. På denne måten kan oppskriften oppleves som relevant for mange typer organisasjoner, uavhengig av størrelse, formål, eierskap og lokalisering (Røvik 1998:82–84). Pedersen (2010:19–20) har gjennomgått femten danske reformer på 2000-tallet, og selv om reformene omfatter ulike organisasjoner og sektorer, har reformene både høye og like ambisjoner. Reformene skal øke:

- den driftsøkonomiske effektivitet
- mengden av produserte og leverte velferdsytelser

⁷ Samtidsdiagnoser er brukt for å beskrive, analysere og teoretisere egenarten ved den historiske perioden fra ca. 1970 til i dag. Eksempler på samtidsdiagnoser er «det postindustrielle samfunn» (Bell), «det McDonaldiserte samfunn» (Ritzer), «risikosamfunnet» (Beck), «det posttradisjonelle samfunn» (Giddens), «den flytende moderniteten» (Bauman) og «nettverkssamfunnet» (Castells) (Nilsen 2008:3–6).

- velferdsytelsenes faglige kvalitet
- tilpasningen av velferdsytelsene til den enkelte bruker
- den demokratiske kontroll med produksjon og levering av velferdsytelsene
- innovasjonsnivået

Ambisjonene for de danske reformene er eksempler på ideer som ikke går ut på dato og som fremstår som relevante for alle organisasjoner, uavhengig av tilknytning, tradisjoner og eksisterende praksis. Så til tross for at sektorer som utdanning, helse og politi både er svært forskjellige og i seg selv svært komplekse, likner mange av reformene i disse sektorene på hverandre (Moren 2011). Bakgrunnen for dette er ifølge Røvik (2007:260) at organisasjonsløsningene *dekontekstualiseres*, det vil si at «[...] en praksis og/eller en språksatt idé identifiseres i bestemte organisasjoner og/eller i felt, og forsøkes tatt ut av denne sammenhengen og omformet, ofte med det formål å bli overført til andre organisasjoner». De fokuserer ofte på visse komponenter eller formler i organisasjonen, for eksempel ledelse, organisasjonsstruktur, personalfeltet, arbeidsmiljø eller virksomhets- og økonomistyring og (Christensen m.fl. 2009:79). Overfor kommuner kan eksempler på slike oppskrifter være virksomhetsplanlegging, balansert målstyring, serviceerklæringer, tonivåmodellen, kvalitetssikringssystemer og omgjøring av deler av de kommunale tjenestene til selvstendige resultatenheter. I reformer blir gjerne flere av disse komponentene kombinert, også de som i utgangspunktet står i et motsetningsforhold og er konkurrerende (ibid.:80). Et eksempel er bruken av oppskrifter for målstyring i kombinasjon med kvalitetssikringssystemer (Christensen m.fl. 2009:80–81). I en kommune kan målstyring innebære at kommunestyret setter noen resultatmål for en tjenesteytende etat samtidig som de etablerer et kvalitetssikringssystem som definerer hva god kvalitet på tjenestene er, hvilke tidsrammer og rutiner de ansatte skal arbeide etter og hvordan brukerne skal involveres. På denne måten får den kommunale etaten frihet til å utføre tjenestene slik de mener er best, samtidig som det ligger detaljerte forventninger til hvordan tjenestene faktisk skal utføres. Ifølge Røvik (1998:88) er det mulig å utforme reformer basert på denne typen konkurrerende logikk fordi de begge fanger oppmerksomhet, har en troverdig forespeiling av nytteeffekten og fremstår som moderne.

Forventning

Reformen er utformet med utgangspunkt i en eller flere organisasjonsoppskrifter. Disse er generelt utformet, har et elastisk språk og har en løs tilknytning til organisasjonens egentlige virksomhetsområde.

Reformens forankring

Organisasjonsoppskrifter har både en praktisk og en vitenskapelig forankring, noe Røvik (1998:119) kaller *sosial autorisering*. Denne forankringen handler i stor grad om at organisasjonsoppskriften har blitt brukt av anerkjente ledere og organisasjoner tidligere. Selv om oppskriften ikke har en god faglig og forskningsmessig forankring, bygger den på praktiske erfaringer og suksesshistorier som gjør at den oppfattes som en moderne og god løsning i organisasjonens omgivelser. Mytebaserte reformer blir dermed en strategi for å oppnå legitimitet og eventuelt dempe presset i de institusjonelle omgivelsene. Et departement som implementerer anbefalinger/oppskrifter fra en anerkjent organisasjon (for eksempel OECD), vil oppnå legitimitet blant de som anerkjenner denne organisasjonen. En kommune som innfører serviceerklæringer, vil oppnå legitimitet i lokalsamfunnet. Det er imidlertid ikke gitt at OECD-anbefalingene eller serviceerklæringen gir substansielle endringer i måten medarbeiderne arbeider på.

De faktiske effektene av slike reformer er ofte rene strukturendringer som fremstår som en ferniss eller et glansbilde utad. «Organisationer visar upp fasader mot omvärlden som har lite å göra med dess inre strukturer, processer och ideologier» (Brunsson og Olsen 1990:26). Slike reformer kan være en strategi for offentlige organisasjoner som må ivareta skiftende og selvmotsigende behov. De gir ifølge Brunsson (2003) et *organisert hykleri*, som åpner for at organisasjoner kan snakke i en retning, beslutte i en annen og handle i en tredje. Hovedgrepet er å separere handlingene i organisasjonen, for eksempel undervisningen, elevvurderingen og elevmedvirkningen i skolen, og politikken i organisasjonen, for eksempel forventninger i skolens omgivelser om hvordan nettopp undervisning, elevvurdering og elevmedvirkning skal praktiseres. Dette gir en slags dobbelthet mellom snakk og handling, der organisasjoner etablerer en dynamisk og fleksibel ytre identitet som eksisterer mer eller mindre uavhengig av den indre identiteten.

Forventning

Reformen har svak forskningsmessig forankring, men oppfattes som et godt virkemiddel i organisasjonens omgivelser. Implementering av reformen gir legitimitet i omgivelsene, men den fører ikke nødvendigvis til substansielle endringer innad i organisasjonen.

Oppsummering av forventninger til det empiriske arbeidet

Jeg har basert på både organisasjonsteori og implementeringsteori definert ni forventninger til det empiriske arbeidet. Disse er konkurrerende og supplerende for til sammen å kunne gi en økt forståelse av organisasjonstenkningen og implementeringen av Kunnskapsløftet.

Organisasjons-teori	Implementerings-teori	Forventning
<i>Det instrumentelle perspektivet</i>	<i>Kontekst</i>	Bakgrunnen for reformen er at eieren eller ledelsen opplever at det er avstand mellom deres forventninger til organisasjonen og de resultatene som organisasjonen oppnår.
	<i>Utforming</i>	Reformen har utydelige mål og tiltak som innebærer endringer i formell struktur. Det er forhandlinger mellom aktører og beslutningsledd om konkretisering og operasjonalisering av reformen.
	<i>Forankring</i>	Ledelsen forutsetter at organisasjonen skal implementere reformen lojalt og nøyaktig i forhold til mål og tiltak. Implementeringsprosessen er hierarkisk og instrumentell.
<i>Kultur-perspektivet</i>	<i>Kontekst</i>	Den lokale konteksten vil definere behovet for og innstillingen til reformen.
	<i>Utforming</i>	Utformingen og operasjonaliseringen av reformen vil påvirkes av uskrevne regler for hva som er akseptabel handling (passenhetslogikk) og av institusjonaliserte normer og verdier (stivhengighet).
	<i>Forankring</i>	Lojaliteten til reformen vil styrkes av mulighet for lokale tilpasninger i kombinasjon med implementeringstiltak som kapasitetsoppbygging, kompetanseutvikling og veiledning.

<i>Myte- perspektivet</i>	<i>Kontekst</i>	Reformbehovet er konstruert for å legitimere en gitt løsning eller organisasjonsoppskrift.
	<i>Utforming</i>	Reformen er utformet med utgangspunkt i en eller flere organisasjonsoppskrifter. Disse er generelt utformet, har et elastisk språk og har en løs tilknytning til organisasjonens egentlige virksomhetsområde.
	<i>Forankring</i>	Reformen har svak forskningsmessig forankring, men oppfattes som et godt virkemiddel i organisasjonens omgivelser. Implementering av reformen gir legitimitet i omgivelsene, men den fører ikke nødvendigvis til substansielle endringer innad i organisasjonen.

Tabell 1: Oppsummering av forventninger til det empiriske arbeidet.

Metode og datakilder

March (1994:vii) skriver at for å kunne forstå en politisk beslutning og en politisk prosess, må man også ha kunnskap om den historiske, sosiale, økonomiske og politiske konteksten og kunnskap om enkeltpersoner, organisasjoner og institusjoner som er involvert. Det er vanskelig å ivareta denne forventningen i bred forstand gjennom en masteroppgave, men jeg håper at variasjonen i datakilder i denne oppgaven vil gi empirien tilstrekkelig validitet og reliabilitet (Yin 1994). Validitet betyr relevans og innebærer at dataene oppgaven er relevante for å besvare problemstillingen, noe som også krever at det er gjort en god operasjonalisering av variablene (Hellevik 2002:183). Reliabilitet betyr nøyaktighet og innebærer at det er god kvalitet på dataene som er samlet inn, slik at konklusjonene i oppgaven også er holdbare (ibid.).

Metode

Denne studien kan karakteriseres som en *enkel casestudie*, der jeg går i dybden i et enkelt tilfelle (Kunnskapsløftet). Motsatt kunne jeg studert mange reformer (*multippel casestudie*), men med færre egenskaper enn det en enkel casestudie legger opp til (Andersen 1997:123). Casestudier har som mål å gå i dybden av og avdekke det unike ved en enhet (Andersen 1997:61, Yin 1994:11–13), og som både Grønmo (2004:91) og Hellevik (2002:98) skriver, er casestudier både intensive og omfattende i forhold til den enheten som studeres fordi man kan

trekke inn et bredt spekter av variabler. Med en casestudie kan jeg dermed få et bilde av organisasjonstenkningen og implementeringen av Kunnskapsløftet og påvirkningsforhold mellom ulike faktorer (Hellevik 2002:99). Det betyr at jeg med en casestudie forhåpentligvis vil kunne få frem hvilke strømninger i politikken som eksisterte i årene før Kunnskapsløftet ble lansert, hvordan den ble utviklet og hvilke problemer den prøvde å svare på, videre hvordan reformen ble tatt imot og forstått, hvordan den ble implementert og operasjonalisert og til slutt hvilke erfaringer man kan trekke seks år etter at reformen ble innført.

Andersen (1997:35) skiller mellom fem forskjellige typer casestudier: *a-teoretiske, teoretisk fortolkende, hypotesegenererende, hypotesetestende* og *case med henblikk på dannelse av nye begreper*. Jeg ser på denne oppgaven som en teoretisk fortolkende studie. Det betyr at jeg bruker allerede eksisterende teorier som utgangspunkt for det empiriske arbeidet. Målet er med andre ord ikke å utvikle nye teorier, men snarere å bruke allerede etablerte teorier som struktur og utgangspunkt for tolkning av organisasjonstenkningen og implementeringen av Kunnskapsløftet (ibid.:68–69).

De tre organisasjonsteoretiske perspektivene presentert i Christensen m.fl. (2009) representerer det teoretiske grunnlaget for oppgaven.⁸ Det å bruke ulike organisasjonsteoretiske perspektiver, åpner for å kunne forstå virksomheten i offentlige organisasjoner gjennom ulike linser, slik Christensen m.fl. (2009:199) selv formulerer det. Jeg har også satt meg inn i et stort omfang av litteratur og teori fra implementeringsforskningen, men har ikke på samme måte funnet et teoretisk oppsett som jeg har funnet det hensiktsmessig å bruke, mye fordi de enten er for komplekse eller fordi de mer fremstår som oppskrifter på implementering enn som teorier. Jeg har derfor prøvd å sammenstille innsikt fra flere forskningsbidrag og teorier gjennom faktorene *kontekst, utforming* og *forankring*. Selv om mange faktorer vil påvirke implementeringen av en reform, mener jeg basert på gjennomgang av over 50 ulike forskningsbidrag at konteksten rundt reformen, utformingen av reformen og forankringen av reformen i alle fall vil spille en rolle.

Jeg har i denne oppgaven et relativt eklektisk forhold til teori og brukt en utfyllingsstrategi (Roness 1997), der de ulike teoretiske perspektivene til sammen dekker et bredt spekter av problemstillingen. Teoriene er med andre ord ikke ferdige modeller, men heller overordnede perspektiver som utfyller og står i motsetning til hverandre. Jeg vurderer

⁸ Det finnes flere liknende teoretiske perspektiver, for eksempel Bolman og Deals (1984) perspektiver, som omfatter et strukturelt perspektiv, et humanistisk perspektiv, et politisk perspektiv og et symbolsk perspektiv.

ikke hvilken teori som har størst forklaringskraft, men vurderer i stedet teoriene samlet opp mot problemstillingen (Andersen 1997:100–102).

Case er imidlertid ikke metoden i denne oppgaven, men heller en overordnet tilnærming for å forstå enheten. De konkrete metodene er en kombinasjon av *dokumentanalyse* og *intervjuer*. Det betyr at jeg har et kvalitativt metodeopplegg, noe som er mest hensiktsmessig i studier med få enheter (Hellevik 2002:110-111). Kvalitative data gir sannsynligvis den beste forståelsen av prosesser og samhandlingsmønstre, og de kan gi innsikt som ikke kan skaffes på andre måter, ha hjelpefunksjoner overfor kvantitative studier og brukes til å teste hypoteser og forventninger (Grimen 2004:245). Metodene er nærmere beskrevet i neste hovedavsnitt.

Datakilder

Kapittel 3 *Empiri* presenterer de innsamlede data med utgangspunkt i leddene i problemstillingen: *organisasjonstenkingen i Kunnskapsløftet og implementeringen av Kunnskapsløftet*. Til den første delen har jeg vært opptatt av å få en forståelse av *problemdefinisjonen* og *organisasjonsløsningen* i reformen, altså hvorfor man trenger reformen og hva reformen innebærer. Selv om omfanget av utdanningsforskning er stort, har jeg vært opptatt av å forholde meg til de samme kildene som det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet brukte som kilder i sin begrunnelse for behovet for reformen. Dette er i stor grad de internasjonale undersøkelsene *PISA*, *TIMSS* og *PIRLS*, samt resultater fra de to forskningsprogrammene *Evaluering av Reform 97* (i grunnskolen) og *Evaluering av Differensieringsprosjektet* (i videregående opplæring). Det finnes mange ulike presentasjoner av Kunnskapsløftet, men i arbeidet med å få oversikt over organisasjonsløsningene i reformen, har jeg begrenset meg til Kunnskapsløftets grunnlagsdokumenter, St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, rundskrivet *Dette er Kunnskapsløftet* og om lag 50 oppdragsbrev fra Utdannings- og forskningsdepartementet/Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet. For å forstå konteksten og de mer politiske og ideologiske sidene av reformen, har jeg lagt stor vekt på boken «Kampen om kunnskapsskolen» (2006), som er tidligere statssekretær Helge Ole Bergesens personlige beretning om bakgrunnen for Kunnskapsløftet. Jeg bruker også skolehistoriker Alfred Oftedal Telhaugs analyse av reformen, «Kunnskapsløftet – ny eller gammel skole?» (2005). For å få enda bedre forståelse av organisasjonstenkingen i Kunnskapsløftet, har jeg også sammenliknet denne mot

organisasjonstenkningen i 1990-tallsreformene, der Hovdenak (2000) og Koritzinsky (2000) er viktige kilder.

Når det gjelder den andre delen av problemstillingen, knyttet til selve implementeringen av reformen, har jeg lagt særlig vekt på ulike rapporter fra evalueringen av Kunnskapsløftet⁹ for å vise hvilke virkemidler staten brukte i implementeringen av reformen. I april 2012 hadde evalueringen publisert i underkant av 40 rapporter, og det har derfor vært nødvendig å begrense meg til de mest relevante rapportene. Jeg har valgt de tre publiserte delrapportene fra prosjektet *Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*¹⁰ og de tre publiserte delrapportene fra prosjektet *Analyse av reformens forutsetninger*.¹¹ Det er disse som i størst grad vurderer implementeringen av reformen på overordnet nivå, med det forbeholdt at sluttrapportene først etter at denne oppgaven er ferdigstilt.

En stor del av denne studien er altså dokumentanalyse av skriftlige kilder som jeg mener kan få frem viktig informasjon og sammenhenger om organisasjonstenkningen og implementeringen av Kunnskapsløftet (Grønmo 2004:120). Jeg gjennomførte innledningsvis

⁹ Prosjektene i evalueringen av Kunnskapsløftet er *Analyse av reformens forutsetninger* (Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo), *Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i reformimplementeringen* (NIFU og Institutt for lærerutdanning og skoleforskning), *Sammenhengen mellom undervisning og læring* (Nordlandsforskning), *Implementering av læreplanverket – samisk* (Nordlandsforskning), *Kunnskapsløftet – et løft også for fag- og yrkesopplæringen?* (SINTEF), *Prosjekt til fordypning – mellom skole og arbeidsliv* (Fafo), *Struktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse* (NIFU), *Sosiale forskjeller og læringsutbytte* (NOVA) og *Gjennomgang av spesialundervisningen* (Høgskolen i Hedmark og NIFU). Følgende øvrige forskningsprosjekter er også relevante: *Evaluering av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005–2008»* (Fafo), *Læremiddelforskning etter Kunnskapsløftet* (Høgskolen i Vestfold) og *Analyse av ressursbruk og læringsresultater i grunnsopplæringen* (Senter for økonomisk forskning).

¹⁰ Prosjektet gjennomføres av NIFU og Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo. Prosjektet har publisert følgende rapporter per april 2012: *Det nasjonale styringsnivået: Intensjoner, forventninger og vurderinger* (Sandberg og Aasen 2008), *Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon* (Møller, Prøitz og Aasen 2009) og *Underveis, men i svært ulikt tempo: et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet* (Ottesen og Møller 2010).

¹¹ Prosjektet gjennomføres av Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo. Prosjektet har publisert følgende rapporter per april 2012: *Sentrale styringssignal og lokale strategidokument* (Engelsen 2008), *Underveisanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger i Kunnskapsløftet* (Dale og Øzerk 2009) og *Kunnskapsløftets intensjoner, forutsetninger og operasjonaliseringer: en analyse av en læreplanreform* (Dale, Engelsen og Karseth 2011).

en relevansvurdering av tilgjengelig litteratur om Kunnskapsløftet og valgte i hovedsak å forholde meg til reformens primærkilder (ibid.:190). Selv om det finnes en rekke lærebøker om hele eller deler av Kunnskapsløftet, har jeg unngått denne type sekundærkilder. På denne måten har det ikke vært nødvendig å gjennomføre omfattende kildegransking med vurdering av tekstenes relevans og troverdighet (Kjeldstadli 1992:169–181).

Det har vært mitt ønske at masteroppgaven også skal omfatte et mer selvstendig empirisk arbeid utover dokumentanalyse. Jeg har samtidig vært interessert i å studere hvordan enkelte kommuner har arbeidet med Kunnskapsløftet generelt og implementeringen spesielt. Ettersom enkeltkommuners implementering av Kunnskapsløftet nesten ikke er reflektert forskning, har jeg valgt å gjennomføre kvalitative intervjuer i fire kommuner. Denne formen for kunnskapsinnhenting er ganske tidkrevende og selv om jeg gjerne skulle gjort intervjuer i flere kommuner, tror jeg utvalget på fire kommuner gir et bilde av hvordan en stor statlig reform treffer «virkeligheten» og hvordan kontekst, utforming og forankring påvirker operasjonalisering og implementering av reformen.

Utvalg av kommuner og gjennomføring av intervjuer

Ettersom alle norske kommuner skal implementere Kunnskapsløftet, er i utgangspunktet alle kommuner interessante informanter. Det er likevel store forskjeller mellom kommunene og noe av denne ulikheten har jeg vært interessert i å fange opp i datamaterialet. Utvelgelsen av kommuner ble gjennomført ved først å dele inn kommunene etter størrelse:

- Under 9.999 innbyggere
- 10.000–24.999 innbyggere
- 25.000–100.000 innbyggere
- 100.000 eller flere innbyggere

Jeg valgte tidlig å utelukke kommuner som bare har noen få skoler og ingen skoleadministrasjon. I videre valg av kommuner har jeg *ikke* vært opptatt av mest mulig variasjon, men heller at de ikke skal skille seg for mye ut fra landsgjennomsnittet. Dette for å unngå kommuner som av ulike årsaker presterer vesentlig bedre eller vesentlig dårligere enn andre kommuner, for eksempel fordi de har spesielt gode eller spesielt dårlige forutsetninger. Jeg har brukt indikatorer i Kommune Stat Rapportering (KOSTRA) og Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) som utgangspunkt for utvelgelse, jf. tabellen under. Etter filtreringen valgte jeg å begrense kommunene etter geografisk beliggenhet i Sør-Norge.

Deretter trakk jeg et tilfeldig utvalg innenfor de fire størrelsene. Jeg fikk positiv og rask respons fra samtlige kommuner som ble trukket ut.

Filtrering	Indikator	Avvik fra landsgjennomsnitt
Økonomiske rammebetingelser	Kommunegrupperingen	Plassering i middels frie disponible inntekter, med unntak av en kommune i kategorien «De fire største byene»
Lærertetthet	Antall elever per årsverk til undervisning	1,5 elever i hver retning av landsgjennomsnittet.
Skoleøkonomi	Driftsutgifter per elev	7.000 kr. i hver retning av landsgjennomsnittet.
Utdanningsnivå i kommunen	Andel med universitets- eller høgskoleutdanning	10 prosentpoeng i hver retning av landsgjennomsnittet.
Elevenes ferdighetsnivå	Resultater på nasjonale prøver, 5. og 8. trinn	0,5 prosentpoeng i hver retning av landsgjennomsnittet.
Elevenes karakterer	Standpunkt- og eksamenskarakterer, 10. trinn	0,5 prosentpoeng i hver retning av landsgjennomsnittet.
Elever med særskilte behov	Omfang av spesialundervisning, 1.-10. trinn	2 prosentpoeng i hver retning av landsgjennomsnittet.

Tabell 2: Filtrering og indikatorer for utvelging av kommuner.

Jeg har vært opptatt av å intervjuer personer på samme nivå – og med tilnærmet samme formelle ansvar – i hver kommune. Det ville sannsynligvis blitt vanskelig å se to kommuner i sammenheng om jeg i den ene kommunen intervjuet en rektor og i en annen intervjuet en skolepolitiker. Jeg har derfor valgt å intervjuer den administrative lederen for skole i kommunen, det vil si vedkommende som er plassert i en funksjon mellom rådmannen i kommunen og rektoren på skolene. Disse har gjerne tittelen skolesjef, kommunalsjef eller kommunaldirektør.

Jeg vil understreke at det ikke har vært et mål å gjennomføre en representativ studie (Yin 1994:30-32), verken over kommunene i Norge samlet sett eller over aktørene i kommunene som jeg har trukket ut. Det at jeg har bare har intervjuet en person, representert ved ett nivå i kommunen, begrenser selvfølgelig fremstillingen. Jeg ville sannsynligvis fått et

mer dekkende og mer variert bilde om jeg også hadde intervjuet politikere, skoleledere, lærere og elev- og lærerorganisasjonene i kommunen. Intervjuobjektene er dessuten ikke forpliktet til å være objektive eller ærlige (Andersen 2006:290), og det er ikke gitt at det bildet de har presentert vil føles representativt og dekkende for alle relevante parter i kommunen (Grimen 2004:251). Informasjon er aldri likt fordelt blant sosiale aktører, ingen har fullstendig informasjon om alle sider av saken og aktørers perspektiver og meninger er sjelden homogene (ibid.:244). Mine informanter er likevel de som formelt sett, og i mine kommuner sannsynligvis også reelt sett, har best oversikt over skolene i kommunen.

Intervjuene ble gjennomført med som en semistrukturert samtale på mellom en og to timer. En blanding av strukturert og uformell utspørring er en intervjuform som personer i ledende stillinger erfaringsmessig har følt seg komfortabel med (Grønmo 2004:160 og Aberbach og Rockman 2002:674). Intervjuguide er ifølge Andersen (2006:282) et viktig redskap i slike intervjuer fordi forskeren lett kan miste kontrollen over samtalen. Jeg har forsøkt å unngå såkalte intervju effekter som følge av ledende eller uklare spørsmål ved å bruke den samme intervjuguiden for alle intervjuene (se vedlegg). I intervjuene har jeg prøvd å stille åpne og forhåndsformulerte spørsmål, og stilt alternative spørsmål i oppfølgingen for å få informasjon om de samme områdene i alle kommuner. Med denne fremgangsmåten har informantene fått tilnærmet like spørsmål samtidig som intervjuguiden har fungert som en rettesnor for å holde spørsmålene og åpne og nøytrale. Erfaringen etter intervjuene er at jeg stort sett har fått svar på de samme spørsmålene og innenfor de samme områdene. Informantene vet mye om kjennetegn ved kommunen og om Kunnskapsløftet som reform, men i to av kommunene har informantene problemer med å rekonstruere en eksakt tidslinje. Det har gått noen år siden Kunnskapsløftet ble vedtatt (2004) og skulle innføres (2006) og dersom informantene husker feil kan dette gå utover validiteten.

Samtalen ble tatt opp på diktafon og transkribert, noe som bidrar til å styrke reliabiliteten. I fremstillingen har jeg lagt vekt på den informasjonen som jeg opplever som tydelig og reflektert og unngått å ta med informasjon som virker usikker. I koding og analyse, samt i fremstillingen i empirikapittelet, har jeg omorganisert svarene etter tre overordede temaer¹² for å kunne vise mønstre og ulikheter på tvers av informanter og spørsmål. Intervjuene blir i oppgaven presentert som en oppsummering, og jeg har bevisst unngått å presentere lange sitater ettersom dette ofte fører til at teksten blir vanskeligere å lese.

¹² 1. Konteksten rundt innføringen av Kunnskapsløftet, 2. Implementering og operasjonalisering av reformen og 3. Erfaringer etter innføringen av Kunnskapsløftet.

Jeg har anonymisert kommunene ved å omtale dem som *den lille fjellkommunen*, *den mellomstore bykommunen*, *den mellomstore landkommunen* og *den store bykommunen*. Det er ikke relevant for problemstillingen hvilken konkret kommune som har kommet med opplysningene, men inndelingen gir likevel en viss forståelse for kommunens størrelse og rammebetingelser. Etterprøvbarheten svekkes som følge av informantenes anonymitet, mens validiteten styrkes fordi anonymiteten kan gjøre det lettere for informanten å være åpen og ærlig.



Kapittel 3

Empiri

Selv om geografi, innbyggertall, økonomi, næringsliv og demografi vil gi kommuner et svært ulikt utgangspunkt for å implementere statlige reformer, er de alle styrt etter *generalistkommuneprinsippet*. 40 prosent av Norges 429 kommuner har under 3000 innbyggere, men på den annen side har disse kommunene bare seks prosent av elevene. Kunnskapsløftet skal implementeres både i Utsira kommune, vår minste kommune med 218 innbyggere bosatt på en 6,15 kvadratkilometer stor øy i Nordsjøen, og i Oslo kommune, vår største kommune med 613 285 innbyggere. Utsira har 30 elever og ti lærere – Oslo har nesten 80 000 elever og 12 000 lærere og andre tilsatte i Utdanningsetaten, Norges største kommunale etat. Selv om forutsetningene er ulike, sendes Kunnskapsløftet fra staten til Utsira og Oslo uten noen former for tilpasninger.

Dette kapitlet er strukturert etter de to leddene i problemstillingen knyttet til organisasjonstenkning og implementering. Kapitlets første del gir en oversikt over organisasjonstenkningen i Kunnskapsløftet på overordnet plan med vekt på reformens bakgrunn, mål og tiltak. Den andre delen av kapitlet omhandler implementeringen av Kunnskapsløftet, først statens virkemidler for å implementere reformen og deretter hvordan fire enkeltkommuner har operasjonalisert og implementert reformen.

Organisasjonstenkningen i Kunnskapsløftet

Kunnskapsløftets utdanningspolitiske kontekst

1990-tallsreformene

For å forklare organisasjonstenkningen i Kunnskapsløftet, vil jeg innledningsvis trekke en parallell til organisasjonstenkningen i *Reform 94* i videregående opplæring og *Reform 97* i grunnskolen (1990-tallsreformene). I Hernesutvalgets utredning, NOU 1988: 28 *Med viten og*

vilje,¹³ heter det at «[...] landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent» (NOU 1988: 28:7). Ifølge utvalget må dagens politikk endres dersom behovene i et fremtidig kunnskapssamfunn skal kunne møtes:

«Det er ikke bare et spørsmål om å heve prestasjonene hos dem som har høyere utdanning, men bedre å utnytte evnene hos alle. Uten endringer vil befolkningen være underutdannet og forskningen underbemannet for de ytelser som kunnskapssamfunnet vil kreve [...] En slik forståelse er et startsted for forandring, for en politikk som kan føres med viten og vilje» (NOU 1988: 28:7).

Utvalget analyserte grunnopplæringens innhold og organisering, og støttet seg i stor grad på konklusjonene fra den såkalte Bergen-undersøkelsen (Gjessing m.fl. 1988). Denne sa at mange elever, og også hele klasser, var «underyttere» eller «underpresterende» i dagens skole. En annen studie som ble tillagt stor vekt var OECD-evalueringen av norsk skole (OECD 1989), som kritiserte de norske utdanningsmyndighetene for manglende styring fra nasjonalt nivå og anbefalte et landsomfattende kvalitetsvurderingssystem for å få bedre oversikt over situasjonen i skolen.

I et foredrag i Oslo i 1992 sa Hernes at Norge – som gjennom sin geografi er splittet av fjorder og fjell – må samles gjennom folks personlighetsstruktur. Han sammenliknet reformene sine med dåpsopplæringen på 1700-tallet og Pontoppidans katekisme som skulle gi nasjonen en lære og en tro:

«For en tro gir ett folk [...] Vi skal drive nasjonsbygging og trenger da en fastere, en felles basis: troens grunn [...] Skal vi sikre den rette tro, må læren være ens. Altså trenger vi læreplaner [...] Altså trenger vi godkjenningsordninger oppsatt etter kongelig befaling. Og i denne sak gjelder som kjent: Kongen, det er meg» (Hovdenak 2000:33–34).

¹³ NOU 1988: 28 *Med viten og vilje* må forstås som 1990-tallsreformenes viktigste grunnlagsdokument. Utredningen ble sammen med NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle* fulgt opp gjennom St.meld. nr. 43 (1988–89) *Mer kunnskap til flere*, St.meld. nr. 37 (1990–91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren*, St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring*, St.meld. nr. 40 (1992–93) ... *vi smaa, en Alen lange*.

Hernes mente at den gjeldende læreplanen *Mønsterplan for grunnskolen (M87)* var lite presis, og at den la for stort ansvar for prioritering av hva man skulle lære til den enkelte skole og lærer. Hernes ville derfor reversere den desentraliserte utviklingen, både når det gjaldt arbeidsmetoder og faginnhold (Koritzinsky 2000). Læreplanverket for 1990-tallsreformene gir på denne bakgrunn svært detaljerte beskrivelser av hvilke fagkunnskaper elevene skal lære, eksemplifisert gjennom lange lister med over lærestoff og aktiviteter som elevene skulle gjennom (ibid:241–242). Dessuten la læreplanverket føringer gitt i prosent av timetallet på hvor mye tid som skulle gå med til temaarbeid og prosjektarbeid (ibid.:210). «Argumentasjonen går ut på at uansett hvem du er og hvor du kommer fra, skal du forholde deg til en klart definert og allmenngyldig nasjonal standard» (Hovdenak 2000:62). De fleste organisasjonsløsningene i 1990-tallsreformene var ikke basert på forskning, eksempelvis ble M87-læreplanen aldri evaluert og spørsmålet om senket skolestart aldri utredet før det ble foreslått og senere innført (Haug 1996). Hernes' inspirasjon i reformarbeidet var i stedet Marx, Stinchcombe og Coleman (Hovdenak 2000:35).

Høyres utdanningspolitikk og storingsvalgprogram

For å forstå Kunnskapsløftets utdanningspolitiske kontekst, er det viktig også å vite hvilket program Høyre gikk til valg på ved stortingsvalget i 2001 (Høyre 2001). Skatt og skole var partiets viktigste saker, og de kommuniserte et tydelig buskap om at kvaliteten i skolen var for dårlig (Bergesen 2006). Deres løsning var todelt: for det første å styrke det faglige innholdet i skolen og elevenes ferdigheter. Partiet ville blant annet øke antallet undervisningstimer i norsk, matematikk og engelsk, samt innføre rutinemessige tester av elevenes lese-, skrive- og regneferdigheter. Det som likevel skilte partiet mest fra politikken som var blitt ført på 1990-tallet, var ambisjonen om å «slippe skolen fri» samtidig som de ville etablere et skoletilsyn og systematisk intern skole- og lærerevaluering. «Høyre mener at myndighetene bør sette klare faglige mål for undervisningen og kontrollere at målene nås, og så overlate til den enkelte skole og lærer hvordan målene skal nås». Partiet ville med andre ord gi skole og lærer adgang til å organisere undervisningen slik man finner det mest tjenlig:

«Høyre ser ingen saklig grunn til at man gjennom lov eller forskrift skal gripe inn i valg av pedagogisk metode [...] Høyre vil fjerne lover og retningslinjer som i dag detaljstyrer skolehverdagen. Det offentlige regelverk skal gi skolene størst mulig grad av frihet til selv å utvikle gode læringsmiljø for sine elever» (ibid.)

Høyre oppnådde en oppslutning på 21,2 prosent og dannet sammen med Kristelig Folkeparti og Venstre en mindretallsregjering med Kjell Magne Bondevik som statsminister. Kristin Clemet ble utnevnt til utdannings- og forskningsminister 19. oktober 2001 (Berglund 2003).

Nasjonale og internasjonale undersøkelser

4. desember 2001, bare noen uker etter regjeringsskiftet, ble OECDs undersøkelse om skoleferdigheter, PISA¹⁴ 2000, offentliggjort. Undersøkelsen viste at norske 15-åringer presterte på gjennomsnittet i OECD i lesing, naturfag og matematikk. 17 prosent hadde så svake leseferdigheter at det vil være til hinder for videre utdanning. «Dette er skuffende, nesten som å komme hjem fra et vinter-OL uten en eneste norsk medalje. Og denne gangen kan vi ikke skylde på at finnene er dopet» sa den nye utdannings- og forskningsministeren, Kristin Clemet, etter at resultatene var lagt frem (OECD 2002).

Norge var blant landene som gikk mest tilbake fra PISA 2000 til PISA 2003: fra en 13. til en 28. plass i naturfag, og i matematikk fra 15. til 17. plass. Til tross for at vi gikk frem en plass – fra 13. til 12. plass – i leseferdigheter, var ikke ferdighetene blitt bedre. Fortsatt var nesten en femtedel av elevene i den svakeste lesekategorien. Norge var også det OECD-landet i undersøkelsen der elevenes økonomiske, sosiale og kulturelle forutsetninger har mest å si for hvordan de gjør det på skolen. Det fremkommer også at norsk skole ligger på «topp» med henhold til bråk, uro og sløsing med undervisningstid (Kjærnsli m.fl. 2004, OECD 2004). Resultatene fra leseundersøkelsen PIRLS¹⁵ ble også lagt frem i 2004 og viste at alle vesteuropeiske land i undersøkelsen gjorde det bedre enn Norge. Det ble sagt at en svensk minoritetsspråklig elev leser bedre enn en norsk majoritetsspråklig elev (Mullis m.fl. 2003:36). Like etter PISA og PIRLS-undersøkelsene kom resultatene fra TIMSS¹⁶ som måler ferdigheter i matematikk og naturfag i 4. og 8. klasse. TIMSS dokumenterte at norske elever ligger langt etter jevnaldrende i andre land. Forskerne kunne samtidig sammenlikne de norske elevenes prestasjoner med en tilsvarende undersøkelse fra 1995:

¹⁴ Programme for International Student Assessment (PISA) er en undersøkelse som gjennomføres av Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Undersøkelsen måler elevenes ferdigheter i lesing, matematikk og naturfag.

¹⁵ Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) er en undersøkelse som gjennomføres av The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Undersøkelsen måler elevenes ferdigheter i lesing.

¹⁶ Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) er en undersøkelse som gjennomføres av IEA. Undersøkelsen måler elevenes ferdigheter i matematikk og naturfag.

«[D]agens fjerdeklassinger i matematikk ligger et halvt år etter det tredjeklassingene gjorde i 1995, på tross av ett år mer skolegang. På samme måte ligger dagens åttendeklassinger (som går i sitt sjuende skoleår) omtrent et helt år etter sjuendeklassingene i 1995. I naturfag er den tilsvarende tilbakegangen omtrent et helt år i 4. klasse og et halvt år i 8. klasse» (Grønmo m.fl. 2004:209).

TIMSS-undersøkelsen viste videre at matematikk- og naturfagsopplæringen var mye mindre systematisk i Norge enn i andre land. Norske elever får lite lekser, arbeider mye alene og får lite oppfølging. Bare ti prosent av elevene får regelmessig oppfølging, mot undersøkelsens internasjonale snitt på 60 prosent. Den norske matematikk- og naturfagsopplæringen er mye mer teoretisk enn i andre land og derav også mindre knyttet til dagliglivet. Undersøkelsen forteller også at «undervisningssituasjonen i norske klasserom framstår som preget av usedvanlig forstyrrende og også umotiverte elever» (ibid.:213). En mulig forklaring er ifølge forskerne at matematikk- og naturfagsopplæringen preges av en passiviserende og tradisjonell undervisning. Rundt halvparten av elevene oppgir at de er uinteresserte og umotiverte – og svarer på en lite motiverende opplæring ved å forstyrre.

Den omfattende evalueringen av Reform 97 (Haug 2004) tegner et bilde av en skole preget av lite systematikk og manglende læringsstrategier hos både elever og lærere. Det er utvilsomt mye og variert aktivitet i skolen, men ofte er det uklart hva som er formålet med det man gjør. Det ser ut til å være viktigere å gjøre noe og å være aktiv enn å lære noe. Kvaliteten blir sett i forhold til hvordan aktiviteten blir utført, ikke ut fra hva elevene faktisk lærer. Videre møter elevene få faglige krav fra lærerne – og når de får tilbakemeldinger, er de sjelden korrigerende og sier sjelden noe om hva som skal til for at man kan gjøre det enda bedre. Overgangen fra «tradisjonell formidlingspedagogikk» til «moderne aktivitetspedagogikk», der det har fungert etter instruksene i Reform 97, har ifølge evalueringen ikke uten videre hatt noen innvirkning på elevenes kunnskaper. Elever av foreldre med lav utdanning eller et annet morsmål enn norsk, kommer systematisk dårligst ut og gutter gjør det dårligere enn jenter:

«Skulen synes vere best [...] for dei som høyrer til dei gruppene som har tradisjon for å fungere godt i denne skulen. Tolkinga er at vi har ein skule som er lite kjenslevar overfor variasjon, heterogenitet, mangfald, avvik, fargerikdom, det som er annleis og ukjent. Skulen synes å vere sterkast og best for dei som passer inn i det mønsteret som skulen har skapt gjennom åra. Skulen har konstruert ein standard for kva som skal til

for at ein kan få utbytte av å vere der. Dei som ikkje kan møte han som han er, får vanskar. Mange av dei kjem til kort fagleg» (ibid.:58).

Prosjektet *Differensiering og tilrettelegging i videregående opplæring* ble etablert som et ledd i oppfølgingen av Reform 94 og er det største enkeltstående prosjektet på videregående nivå noen gang. Evalueringen hadde til formål å undersøke om målene om tilpasset og differensiert opplæring har blitt en realitet i videregående opplæring. Evalueringen ble gjennomført av Dale og Wærness (2003) og viser i likhet med andre nasjonale og internasjonale undersøkelser at elevene trives på skolen. Det gjør også lærerne; 95 prosent av lærerne trives på skolen. Til tross for dette svarer bare fem prosent av lærerne at de er fornøyde med elevenes arbeidsinnsats, og videre mener et flertall av lærerne at innsatsen bare blir verre og verre. Derfor spør forskerne: «Hvordan er det mulig at yrkesutøvere kan trives i en situasjon der en ikke er i nærheten av å nå intensjonene med arbeidet sitt?» (Dale og Wærness 2006:205). Dale og Wærness mener svaret ligger i at lærerne systematisk har redusert kravene til elevenes innsats og prestasjoner. De opprinnelige intensjonene om aktive, nysgjerrige og lærelystne elever defineres bort eller oppleves som så ambisiøse at det er vanskelig å forholde seg til. Videre løser lærerne prinsippet om tilpasset opplæring ved å senke de faglige kravene og forventningene til elevene. Hovedstrategien blir at læreren kun forstår seg selv som en som gjennomfører undervisning, hvor det ikke inngår ansvar for at elever også skal ha et læringsutbytte (Dale og Wærness 2003:67). Svaret fra elevene blir at de reduserer sine krav til læreren. «Hvis læreren unnlater å ta opp vanskelig stoff, vil det hindre 'forstyrrelser' fra elever som ikke forstår stoffet eller ikke er interessert i å gjøre en innsats» (ibid.:67). Elever som i hovedsak er opptatt av å få gode karakterer, støtter denne strategien fordi de er interesserte i at den faglige listen blir lagt så lavt som mulig slik at de kan få best mulige karakterer etter minst mulig innsats. Denne undervisningsstrategien kaller Dale og Wærness for *ettergivenhet* – en slags stilltiende kontrakt mellom lærer og elev om ikke å stille krav til hverandre. «Lærere og elever venner seg til å skjerme sin selvfølelse, og de kan opprettholde høy trivsel selv om skolearbeidet kjennetegnes av lav innsats» (Dale og Wærness 2006:206).

Ifølge Kristin Clemets statssekretær, Helge Ole Bergesen, var konklusjonene fra de internasjonale undersøkelsene og de nasjonale evalueringene «så entydige og dokumentasjonen så overveldende at budskapet ikke lot seg avvise: Det var ikke lenger mulig å benekte at norsk skole har et betydelig kunnskaps- og ferdighetsproblem, og at dette er blitt større de senere årene. I tillegg har vi oppsiktsvekkende store forskjeller mellom elevene (Bergesen 2006:45).

Kvalitetsutvalget

I perioden 2001–2003 arbeidet et norsk offentlig utvalg, *Kvalitetsutvalget*, med å vurdere innhold, kvalitet og organisering i hele grunnopplæringen og å foreslå tiltak til forbedringer. Den første oppgaven for Kvalitetsutvalget ble riktignok å foreslå et kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen. I NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse* presenterer utvalget et system med nasjonale prøver og måling av skolens prosesskvalitet, strukturkvalitet og resultat-kvalitet. I NOU 2003:16 *I første rekke* fremmet utvalget 117 forslag til endringer i grunnopplæringen.

Mål og tiltak i Kunnskapsløftet

I publikasjonen «Skolen vet best!» (Utdanings- og forskningsdepartementet 2002), som kom et år etter regjeringsskiftet og to år før Kunnskapsløftet ble lansert, brukte Kristin Clemet formuleringer som skulle vise seg å bli svært betegnende for den nye reformen:

«Vi må desentralisere ansvar, bedre kvalitetskontrollen og gi økt innflytelse til brukerne. Skolen skal styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål [...]. Vi skal mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi frihet til å ta ansvar» (Utdannings- og forskningsdepartementet 2002:1).

Det ble tatt flere grep i denne retningen før den nye reformen var lansert og hadde fått navnet Kunnskapsløftet. I 2002 mottok alle skoler plakaten «Vær aktiv», hvor Kristin Clemet oppfordret skolene til variasjon i organiseringen av skoledagen og elevgruppene, til å bruke andre yrkesgrupper i skolen, til å tilpasse læreplanen til lokale forhold og til å bruke differensiert lønn (Telhaug 2005:68–69). De skolene som i utstrakt grad fulgte Vær aktiv-plakaten skulle honoreres med pengepremier og utneves til bonus- og demonstrasjonsskoler. I 2003 ble forhandlingsansvaret for lærernes lønns- og arbeidsbetingelser overført fra staten og til kommunene. Samme år opphørte klassesdelingsreglene som regulerte hvor mange elever det maksimalt kunne være i en klasse.

30. mars 2004 la Bondevik II-regjeringen frem St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Det var da bare syv år siden den forrige reformen i grunnskolen ble innført og bare ti år siden forrige reform i videregående opplæring. Overgangen fra Norge som industrisamfunn til Norge som kunnskapssamfunn ligger som den eksplisitte begrunnelsen for reformen. I innledningen til stortingsmeldingen heter det at «[...] skolen [må] forandres når samfunnet

forandres. Ny kunnskap og erkjennelse, nye omgivelser og nye utfordringer påvirker skolen og måten den løser sitt oppdrag på». Forslagene i stortingsmeldingen kan oppsummeres slik:

- Det innføres nye, enklere læreplaner i alle fag med tydelige og forpliktende kompetansemål.
- Å kunne uttrykke seg muntlig og skriftlig, lese, regne og bruke digitale verktøy blir definert som grunnleggende ferdigheter i alle fag og omtales i alle læreplaner.
- Skolene får lokal frihet i valg av metoder, arbeidsmåter og organisering.
- Timetallet på barnetrinnet økes og det skal være lese- og skriveopplæring fra 1. trinn.
- 2. fremmedspråk gjøres obligatorisk i ungdomsskolen.
- Strukturen i videregående opplæring forenkles gjennom åtte nye yrkesfaglige utdanningsprogrammer og tre studieforberedende utdanningsprogrammer.
- Kravene til generell studiekompetanse skjerpes.
- Det innføres opptakskrav til lærerutdanningen og strengere krav til videreutdanning for førskolelærere som vil arbeide i skolen.
- Prinsippet om et likeverdig opplæringstilbud skal nås ved å gi den enkelte skole bedre forutsetninger for å tilpasse opplæringen til hver enkelt elev, blant annet ved at skolen får omdisponere 25 prosent av timetallet fra ett fag til et annet, ved at timetallet for barnetrinnet (1.–7. klasse) fastsettes for som helhet (og ikke for hvert år) og ved at elever får mulighet til å ta fag på videregående nivå allerede på ungdomstrinnet.
- Det gjøres en rekke endringer i navn og benevnelser.¹⁷
(Utdannings- og forskningsdepartementet 2004a)

I pressemeldingen ble hovedmålet for reformen presentert slik: «Skolen må legge økt vekt på ferdigheter og kunnskap, må preges av et større mangfold og gi elevene et mer likeverdig tilbud» (ibid.). Virkemidlene for å nå målet er økt lokal handlefrihet, styrking av elevenes grunnleggende ferdigheter og en opplæring bedre tilpasset den enkelte elev, i tillegg ble det

¹⁷ Et eksempel er overgangen fra en inndeling av grunnskolen i *småskoletrinn* (1.–4.), *mellomtrinn* (5.–7.) og *ungdomstrinn* (8.–10.) til inndeling etter *barnetrinn* (1.–7.) og *ungdomstrinn* (8.–10. trinn). Et annet eksempel er de tidligere studieretningene med femten grunnkurs (GK) og påfølgende videregående kurs I (VKI) og videregående kurs II (VKII), som erstattes av tolv *utdanningsprogrammer* med tre trinn: *videregående trinn 1* (Vg1), *videregående trinn 2* (Vg2) og *videregående trinn 3* (Vg3).

varslet at regjeringen ville bruke to–tre milliarder kroner til et kompetanseløft for lærere og skoleledere.

Organisasjonsløsningen i Kunnskapsløftet

St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* bygger på den samme styringsfilosofien som lå til grunn i Høyres stortingsvalgprogram i 2001 og i publikasjonen *Skolen vet best!* fra 2002. I innledningen til stortingsmeldingen heter det for eksempel:

«For at skolene skal greie det, trengs et systemskifte i måten skolene styres på. Nasjonale myndigheter må tillate større mangfold i de løsninger og arbeidsmåter som velges, slik at disse er tilpasset situasjonen for den enkelte elev, lærer og skole. Staten skal sette mål og bidra med gode rammebetingelser, støtte og veiledning. Samtidig må det vises tillit til skolen og lærerne som profesjonelle yrkesutøvere. Vi skal mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi frihet til å ta ansvar» (St.meld. nr. 30 (2003–2004):3).

I de senere retningslinjene for arbeid med læreplanene i Kunnskapsløftet heter det at myndighetene skal styre etter mål, mens skolene får frihet til å definere innholdet selv:

«Målene skal ikke lenger inneholde formuleringer som at elevene skal ha kjennskap til, ha innsikt i, etc., men skal være formulert på en slik måte at det går klart fram at de dreier seg om noe eleven/lærlingen skal kunne gjøre eller mestre i tilknytning til de kunnskaper og ferdigheter de har utviklet gjennom arbeidet med faget» (Utdanningsdirektoratet 2004:10).

Bruker vi læreplanen i samfunnsfag som eksempel finner vi store forskjeller mellom Kunnskapsløftets læreplan og læreplanverket for Reform 97, L97. I L97 skal elevene «skaffe seg oversikt over, få innsikt i, gjøre seg kjent med og utvikle kjennskap til» til et bredt spekter av tidsangitte perioder, alle konkretisert med navn og begivenheter: Antikken, romerriket, svartedauden, Sokrates, Platon, dansketiden, andre verdenskrig, unionen med Sverige, Martin Luther og så videre. I Kunnskapsløftets læreplan for samfunnsfag heter det nå at elevene skal «beskrive, undersøke, analysere, utforske, forklare», men vi finner ingen navn og historiske fenomener. De to verdenskrigene er ikke nevnt, det snakkes heller om «internasjonale konflikter». Elevene skal formulere årsaksforklaringer, diskutere konsekvenser av konfliktene

og reflektere over omveltningene i dagens samfunn. Mens L97 altså ga detaljerte oversikter over skolens innhold, er læreplanene for Kunnskapsløftet målstyrte¹⁸ gjennom overordnede kompetansemål gjeldende for bolker på to og tre år. Læreplanen har et tydelig fokus på elevenes sluttkompetanse, men hvordan man kommer dit, er skolens, lærerens og elevens ansvar (Fors 2006).

Det er viktig å se kommunens og skolens utvidede handlefrihet i sammenheng med innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. I Kvalitetsutvalgets delinnstilling NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse* het det at vurderings- og utviklingsarbeidet i norsk skole hadde store mangler, og det ble foreslått å etablere et nasjonalt system for kvalitetsvurdering. Stortinget vedtok allerede i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2003¹⁹ at det skulle etableres et slikt system. Hovedelementene i systemet var nasjonale prøver, standpunkt- og eksamenskarakterer, resultater fra brukerundersøkelsen Elevundersøkelsen (som blant annet måler grad av elevmedvirkning, trivsel og motivasjon i skolen) og tekniske data om ressursituasjonen på skolen. Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem tjener en dobbel funksjon ved både å skulle være et styringsverktøy på kommune-, fylkeskommune- og nasjonalt nivå samtidig som det også et redskap for skoler i arbeid med kvalitetsvurdering og en rettesnor for lærere i vurderingen og oppfølgingen av den enkelte elev.

Bruken av målstyring i kombinasjon med resultatstyring, som i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* omtales som et systemskifte i måten skolen styres på, må sees i sammenheng øvrige endringer i statens styring av kommunesektoren. Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*) og stortingsmeldingen som fulgte opp utvalgets arbeid (St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*) konkluderer begge med at omfanget av statlige reguleringer gjennom regelverk, rapportering og øremerking har økt gjennom 1990-årene. I stortingsmeldingen heter det blant annet:

¹⁸ Utdanningsmyndighetene hevdet riktignok at 1990-tallsreformene representerte en overgang fra regelstyring til målstyring. Det gjaldt imidlertid først og fremst styringen og organiseringen av utdanningssystemet (jf. St.meld. nr. 37 (1990–91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren*) og ikke i utformingen av læreplaner.

¹⁹ St.prp nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002-2003) *Om tilleggforslag i statsbudsjettet for 2003 under kapitler administrert av Utdannings- og forskningsdepartementet*

«Regjeringen mener at den statlige detaljstyringen av kommunesektoren må reduseres. Regelverk, øremerkede tilskudd og handlingsplaner er blitt benyttet i stadig økende grad det siste tiåret sammen med krav til rapportering og statlig innsyn. Regjeringen innser at denne sterke statlige styringen ikke nødvendigvis har gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Samtidig har den statlige detaljstyringen svekket mulighetene til lokale løsninger tilpasset det enkelte lokalsamfunns og dets innbyggers behov og prioriteringer» (St.meld. nr. 31 (2000–2001):23).

Stortingsbehandling

17. juni 2004 ble St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* behandlet i Stortinget. Hovedtrekkene i meldingen hadde på forhånd fått enstemmig tilslutning fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen (Innst. S. nr. 268 (2003–2004)). Behandlingen bar ifølge Telhaug (2005) preg av de tradisjonelle motsetningene mellom høyre- og venstresiden i norsk politikk. Høyres utdanningspolitiske talsmann Søren Fredrik Voie omtalte *Kultur for læring* som «en revolusjon i norsk grunnutdanning» og slutten på «flere tiårs feilslått enhetsskoletenkning, hvor middelmådigheten har fått råde på bekostning av både teoretisk svake og teoretisk sterke elever» (Telhaug 2005:10, 102). Arbeiderpartiets utdanningspolitiske talsmann Vidar Bjørnstad tok klart avstand fra kritikken og fremhevet skolen som samværsfellesskap og redskap i de sosiale integrasjonsprosessene (ibid.:102). Arbeiderpartiet fikk i mange tilfeller støtte fra Senterpartiet og SV, samtidig som de to sistnevnte i sterke ordelag advarte mot høyresidens vektlegging av de teoretiske fagene og deres formidlings- og reproduksjonspedagogikk (ibid.:162). Fremskrittspartiet ønsket en skole med sterk kunnskapssentrering, tradisjonell organisatorisk differensiering og karakterer på barnetrinnet (ibid.:102–103, 162). Skillelinjen mellom partiene var imidlertid først og fremst tydelig på det prinsipielle og retoriske planet og hovedtrekkene i reformen ble enstemmig vedtatt.

Politisk ledelses vurderinger

Helge Ole Bergesen publiserte et drøyt år etter regjeringsskiftet i 2005 en personlig beretning kalt «Kampen om kunnskapsskolen» om hans fire år som statssekretær i Utdannings- og forskningsdepartementet. Boken gir et innblikk i politisk ledelses problemdefinisjoner og organisasjonsløsninger. I stortingsvalgkampen i 2001 var et av Høyres hovedbudskap mer kvalitet og mer kunnskap i skolen, og partiets misnøye med situasjonen i skolen var ifølge

Bergesen (2006:42) en viktig årsak til at partiet også gjorde et meget godt valg. På dette tidspunktet hadde vi imidlertid langt mindre forskning om situasjonen i skolen sammenliknet med i dag. Bergesen skriver selv at partiets kritikk i stortingsvalgkampen først og fremst ble «oppfattet som en påstand i en opphetet politisk debatt, ikke som resultat av en faglig analyse» (Bergesen 2006:42.). Dermed ble Høyres budskap symptomatisk for Bergesens beskrivelse av utdanningspolitikken før 2001: «Politikken var i stor grad basert på ideologi hos politikerne og fastlagte oppfatninger i apparatet» (ibid.). Bergesen (2006:86–87) skriver at det var med blandede følelser at han som «liberal-konservativ med anarkistiske tilbøyeligheter» takket ja til å bli statssekretær for et samfunnsområde som ifølge han var preget av en «regelorientert kultur». Han skriver at han følte seg som en liberalist som hadde fått jobb i Kreml og at han hadde en «sterk mistanke om at problemene i norsk skole hang nøye sammen med sentralstyringen». Det var ifølge Bergesen også et betydelig endringstrykk i denne retningen også fra skolene: «Vi trenger ikke alle disse reglene som apparatet har definert. La oss få handlefrihet, så skal vi skape en bedre skole» (ibid.). Bergesen (2006:38–39, 64) adresserer tydelig problemene til 1990-tallsreformene når han skriver at «resultatene av Hernes’ reformer kom veltende inn» etter regjeringsskiftet, og senere at «[...] dokumentasjonen av det som ikke fungerte [var] så overveldende at det åpenbart var nødvendig med en ny og omfattende reform, hvis vi ikke bare skulle feie problemene under teppet. Det ville vært helt uansvarlig [...]». Problemet var at norsk skole hadde «[...] kommet inn i en ond sirkel der uklarhet om læring, sviktende kompetanse, lav motivasjon, svakt lederskap, uklarhet om ansvar og mangel på kunnskap om resultater forsterker hverandre» (ibid.:42). Bergesen (2006:66) skriver at «[j]o, mer vi diskuterte det, desto tydeligere ble det at det vi ønsket å få til dypest sett, var en grunnleggende kulturendring i skolen. Ikke en hvilken som helst kulturendring, men en som fører til et «kunnskapsløft»». Bergesen trekker frem følgende endringer som de viktigste:

- *Klare mål for læring og et tydelig læringsoppdrag*
 - *Lokal handlefrihet og lokalt ansvar*
 - *Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og nasjonale prøver*
 - *Bedre kompetanse, bedre ledelse og en bedre kultur for læring*
- (ibid.:68)

Bergesen mener at Kristin Clemet klarte å gjennomføre en «en indre kulturrevolusjon» i Utdannings- og forskningsdepartementet og mener PISA-undersøkelsen var selve brekkstangen i dette arbeidet: «Jeg er ikke sikker på om Kristin Clemet hadde klart å omvende – for man må nesten bruke et slikt begrep om den prosessen som fulgte – det sentrale utdanningsbyråkratiet, hvis det ikke hadde vært for ytre faktorer som satte systemet under kraftig press» (ibid.:89).

Statens implementering av Kunnskapsløftet



Figur 3: Lysark fra utdannings- og forskningsminister Kristin Clemets første presentasjon av Kunnskapsløftet, 30. mars 2004.

Implementering av Kunnskapsløftet var tema allerede på pressekonferansen 30. mars 2004, hvor utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet for første gang presenterte reformen. Et av lysarkene heter «Gjennomføring av skolereformen» og forteller oss at myndighetene planlagte å bruke 2004–2005 til å forberede reformen og 2006–2008 på å gjennomføre den. Gjennomføring, implementering og innføringstakt er imidlertid ikke omtalt i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. I rundskrivet «Dette er Kunnskapsløftet», som ble sendt ut til alle skoler og skoleeiere, heter det likevel at «[g]jennomføringen av reformen krever en målrettet innsats på alle nivåer i opplæringssystemet», og videre at innføringen av reformen vil deles inn i faser som sammenfaller med skoleårene og at «[h]vert opplæringsår vil medføre

starten på noe nytt» (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004b:3, 8). Under har jeg prøvd å sammenstille innføringen av de viktigste tiltakene i reformen slik det ble lagt opp til i rundskrivet. Mange av oppgavene ble delegert til Utdanningsdirektoratet i tildelingsbrev og oppdragsbrev.

Skoleåret 2004–05

- Oppstart av læreplanarbeidet i september 2004, læreplanene for grunnskolen og gjennomgående fag sendes på høring i januar 2004 og fastsettes før sommeren 2005.
- En ny fag- og timefordeling sendes på høring samtidig med læreplanene og fastsettes før sommeren 2005.
- Strukturen i videregående opplæring fastsettes.
- Arbeidet med øvrige læreplaner i videregående opplæring igangsettes.
- Forslag til endringer i opplæringsloven sendes på høring i oktober 2004.

Skoleåret 2005–06

- Arbeidet med læreplaner videreføres og i løpet av opplæringsåret vil alle læreplaner med unntak av Vg3 for yrkesfaglige utdanningsprogrammer bli sendt på høring og fastsettes.

Skoleåret 2006–07

- Grunnskolens 1.–9. trinn og Vg1 tar i bruk nye læreplaner og ny fag- og timefordeling.
- Obligatorisk 2. fremmedspråk innføres på 8. trinn. Skoler som ønsker det, og har kompetanse, kan også tilby 2. fremmedspråk på barnetrinnet.
- Læreplaner for Vg3 yrkesfaglige utdanningsprogrammer sendes på høring og fastsettes.

Skoleåret 2007–08

- Alle grunnskoler tar i bruk nye læreplaner for 10. trinn. Videregående opplæring tar i bruk nye læreplaner for Vg2.
- Nytt opplegg for avgangsprøven i grunnskolen og eksamen i Vg2 tas i bruk for første gang våren 2008.

Skoleåret 2008–09

- Ved oppstart av skoleåret vil videregående opplæring ta i bruk nye læreplaner for Vg3 studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

- De første elevene har fullført videregående opplæring etter Kunnskapsløftet våren 2009.

Skoleåret 2009–10

- Første kull med studenter tas inn på universiteter og høyskoler med nye krav til generell studiekompetanse høsten 2009.
- De første lærlingene avlegger fag- eller svenneprøve etter ny ordning våren 2010.

Fremstillingen viser at det meste av reformen skulle utformes i løpet av skoleåret 2004–05. Perioden september–januar var for eksempel satt av til utvikling av nye læreplaner, høringsrunden ville foregå i perioden januar–april, justeringer etter høringen ville gjøres i perioden april–juni og sommeren 2005 skulle de fleste læreplanene være fastsatte. Parallelt ville fag- og timefordelingen, som er en oversikt over hvilke fag elevene skal ha, hvilke trinn de skal ha de ulike fagene på og hvor stort omfanget faget skal ha målt i timer, utvikles. Skoleeiere og skoler fikk dermed skoleåret 2005–06 på å planlegge innføringen av reformen og til å endre praksis i tråd med reformen.²⁰ To måneder før reformen formelt sett skulle iverksettes ble det sendt ut et eget rundskriv som inneholdt oversikt over endelig fastsatt fag- og timefordeling og tilbudsstruktur (Kunnskapsdepartementet 2006).²¹

Ansvar for utvikling av elementene i Kunnskapsløftet har med enkelte unntak blitt delegert fra Utdannings- og forskningsdepartementet/Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet. De årlige tildelingsbrevene og de supplerende oppdragsbrevene fra departementet til direktoratet gir en viss oversikt over implementeringsprosessen fra statlig side. Etter innføringen av Kunnskapsløftet ved skoleårets start 2006–07, har departementet sendt om lag 150 oppdragsbrev knyttet til reformen i tillegg til de årlige tildelingsbrevene. Jeg har studert et utvalg på ca. 50 oppdragsbrev. I de første brevene fikk direktoratet i hovedsak relativt overordnende oppdrag knyttet til å utforme tiltakene i Kunnskapsløftet, for eksempel læreplanverket og nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Senere har føringene handlet om å

²⁰ Departementet skrev samtidig at det etter søknad fra kommunene både var mulig å ta i bruk nye læreplaner fra skoleårets start 2005–06, altså bare noen uker etter at de var fastsatt. Departementet skrev også at det dersom det i enkelte kommuner var særlig tungtveiende grunner for å utsette innføringen av nye læreplaner til høsten 2007, ville departementet vurdere dette etter søknad fra kommunen.

²¹ Rundskrivet ble erstattet av rundskrivet *Udir-08-2009: Kunnskapsløftet – om fag- og timefordeling for grunnsopplæringen og tilbudsstrukturen i videregående opplæring* i 2008, som inneholdt retningslinjer for programfag til valg i grunnskolen, retningslinjer for elever på ungdomstrinnet til å ta fag fra videregående opplæring og endringer i tilbudsstrukturen i videregående opplæring.

revidere tiltakene i reformen og å utvikle og distribuere omfattende veiledningsmateriell. Utvikling av veiledninger til læreplanene, rammeverk for grunnleggende ferdigheter, rammeverk for nasjonale prøver, justering av læreplanene og etablering av et veilederkorps er eksempler på oppgaver som har kommet i tildelingsbrev og oppdragsbrev etter at reformen var innført. I tildelingsbrevene etter 2008 er det vanskeligere å vite hvilke resultatmål og styringsparamere som egentlig omhandler Kunnskapsløftet. Dette må sees i sammenheng med at regjeringen har lagt frem nye stortingsmeldinger og kommet en rekke nye satsingsområder, alt fra ny metodikk for tilsyn av grunnopplæringen til frafall i videregående opplæring og ny forskrift om elevvurdering. Det synes som om tildelingsbrevene og oppdragsbrevene har blitt mer omfattende og detaljerte etter innføringen av reformen sammenliknet med før reformen.

Strategi for implementering og gjennomføring

Det fantes ingen plan eller strategi for implementering av reformen og heller ingen veiledning til bruken av det nye læreplanverket, til å analysere nasjonale prøver eller til lokalt læreplanarbeid. I delprosjektet om reformens forutsetninger i evalueringen av Kunnskapsløftet, heter det at implementeringen i hovedsak skulle gjennomføres ved hjelp av erfaringsdeling mellom skoleeierne og at det fantes lite konkret informasjon om hvordan man kunne gjennomføre av Kunnskapsløftet.

«Samtidig ser utdanningsmyndighetene ut til å innta en lett «tilbakelent» rolle. Det blir gitt lite av konkrete retningslinjer og konkret veiledning for implementering av reform og læreplan.[...] Man får ikke noen helhetlig, samlet veiledning om hvordan intensjonene i Kunnskapsløftet skal realiseres. «De profesjonelle» blir gitt relativt stort lokalt handlingsrom, men lite av redskaper for en samordnet realisering av intensjonene i Kunnskapsløftet» (Engelsen 2008:189).

Ansvars plassering i implementeringen

I den første delen av kapittelet viste jeg til at staten gjennom St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* la opp til et systemskifte i styringen av skolen. I stortingsmeldingen heter det at en ny styringsmodell, med vekt på lokal handlefrihet, er en forutsetning for å gjennomføre reformen:

«Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og -styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål» (St.meld. nr. 30 (2003–2004):25).

I utgangspunktet kan dette tolkes som en svekkelse av den hierarkiske styringsmodellen med over- og underordning, som den norske skolen tradisjonelt har blitt styrt ut ifra (Bachmann m.fl. 2008:95–96). En slik endring i organisasjonsstrukturen har konsekvenser for hvordan reformen skal implementeres, særlig knyttet hvilket styringsnivå som skal ha ansvar for hva. Hva kan kommunene forvente av føringer fra staten, og hva kan staten forvente av kommunenes operasjonalisering?

I evalueringen av Kunnskapsløftets delprosjekt om forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen, har Sandberg og Aasen (2008) intervjuet sentrale aktører i Kunnskapsdepartementet, i Utdanningsdirektoratet og på Stortinget om hvordan de forstår og vurderer systemskiftet i måten skolen skal styres på. Selv om endret styringssystem var blant intensjonene i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, blir dette bare unntaksvis tatt opp av informantene når forskerne spør hva de oppfatter som de viktigste grepene i reformen. Resultatene viser at det ikke eksisterer en felles forståelse av hva systemskiftet innebærer: «Selve begrepet systemskifte tolkes ulikt, og det forbindes bare i begrenset grad med selve styringssystemet i grunnopplæringen [...] Den typiske informant forholdt seg spørrende [...] det [var] få som etter å ha reflektert omkring begrepet, oppfattet at reformen i praksis innebærer et større systemskifte». (ibid.:57). Mange av informantene oppfatter etableringen av et nytt direktorat²² underlagt departementet, og

²² Utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004 som en etat underliggende det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet. Direktoratet fikk overført en rekke forvaltningsoppgaver og om lag 25 ansatte fra Utdannings- og forskningsdepartementet, samt de nasjonale oppgavene i Statlig spesialpedagogisk-støttesystem (Statped) og Nasjonalt senter for læring og utvikling (Læringssenteret). Totalt sett utgjorde dette om lag 200 nye ansatte til Utdanningsdirektoratet, i tillegg til om lag 800 ansatte i Statped. Direktoratet har i dag ansvar for at det blir ført tilsyn med kommuner, fylkeskommuner og private skoler, tilskudd til blant annet skoler, etter- og videreutdanning av lærere og utvikling av læremidler, utvikle og veilede om læreplaner, utarbeide eksamener, nasjonale prøver og kartleggingsprøver, gjennomføring av brukerundersøkelser, koordinere internasjonale studier og samle forskning og statistikk om grunnopplæringen. Fra 1. januar 2012 har direktoratet også overtatt ansvaret for en rekke oppgaver på barnehageområdet.

med det forsøket på å skille politikk og fag på sentralt myndighetsnivå, som den eneste endringen i den formelle organisasjonsstrukturen.

Selv om informantene ikke mener at reformen innebærer et større systemskifte og en endring i den formelle organisasjonsstrukturen knyttet til ansvarsfordeling og beslutningsmyndighet, mener de at kommuner og fylkeskommuner (skoleeierne) har fått større valgfrihet i organisering, oppgaveløsning og prioritering av innhold. Eventuell desentralisering i Kunnskapsløftet handler med andre ord om en funksjonell desentralisering av oppgaveløsning og ikke desentralisering av myndighet:

«Funnene tyder ikke på at det foregår noen politisk desentralisering sett fra sentralstatlig hold. Derimot er det en oppfatning på sentralt nivå at lavere forvaltningsnivåer har fått andre og flere oppgaver enn tidligere (konkretisere læreplaner, metodevalg, lønnsforhandlinger, organisering av skoledagen). I den forstand vurderer sentralt nivå at det har skjedd en funksjonell desentralisering med Kunnskapsløftet» (Sandberg og Aasen 2008:64).

Det økte handlingsrommet knyttet til oppgaveløsning, rettferdiggjør ifølge informantene en sterkere nasjonal styring gjennom tilsyn og resultatkontroll. Selv om St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* legger opp til å svekke den hierarkiske styringsmodellen, kan en økt bruk av tilsyns- og kontrollsystemer samtidig bidra til å styrke den hierarkiske styringen.

Reformdokumentene som styringsverktøy

Det viktigste styringsdokumentet for grunnopplæringen er opplæringsloven med forskrifter, i tillegg finnes over 60 rundskriv om grunnopplæringen. Læreplanverket for Kunnskapsløftet er definert som en forskrift og består av tre deler:

- Del I: Den generelle delen av læreplanen²³
- Del II: Prinsipper for opplæringen²⁴

²³ Den generelle delen (L93) ble utviklet i forbindelse med 1990-tallsreformene og ble videreført uten endringer i Kunnskapsløftet.

²⁴ Læreplanverket for Kunnskapsløftet omfattet i utgangspunktet et eget overgangsdokument mellom den generelle delen av læreplanen og de fagspesifikke læreplanene kalt «Læringsplakaten». Etter regjeringsskiftet i 2005 ble enda et læreplandokument lagt til, kalt «Prinsipper for opplæringen», der Læringsplakaten også inngår. Prinsippene gjelder for alle fag og alle nivåer i grunnopplæringen og handler om viktigheten av sosial og

– Del III: Læreplaner for fag

Evalueringen av Kunnskapsløftet har et eget delprosjekt som undersøker forutsetningene til Kunnskapsløftet som læreplanreform (Engelsen 2008, Dale og Øzerk 2009 og Dale m.fl. 2009), det vil si i hvilken grad de nye læreplanene er et godt utgangspunkt for å endre skolens pedagogiske praksis. Forskerne mener at de tre ulike læreplantyper har hvert sitt syn på kunnskap: *Den generelle delen* er preget av en tradisjonell innholds- og kunnskapsorientering med vekt på felles kulturarv, kunnskap og referanserammer. *Prinsipper for opplæringen* legger opp til en prosessorientert opplæring med mer vekt på arbeidsmåter enn på det konkrete innholdet. *Læreplaner for fag* er målstyrte, det vil si at de ikke lister opp innhold, arbeidsmåter og vurderingsformer, men heller presenterer hvilke kompetansemål elevene skal oppnå. Engelsen (2008) konkluderer med at det er inkonsistens i læreplanverket: «Ut fra dette kan man i læreplanverket finne steder for å begrunne nesten ethvert pedagogisk standpunkt og nesten enhver form for opplæringspraksis» (Engelsen 2008:178). Dale m.fl. (2011:4) skriver i sluttrapporten til prosjektet at læreplanverket, særlig gjennom den generelle delen, «opprettholder en tradisjonell måte å tenke kunnskap på, som tilhører industrisamfunnets utvikling» (Dale m.fl. 2011:4). Forskerne mener at industrisamfunnets utdanningspolitiske logikk representerte en tydelig deling mellom teori og praksis, altså et «skille mellom ledelse med skolert teori og instrumentelt og mekanisk orientert lønnsarbeid» (ibid.), som ikke er hensiktsmessig i et kunnskapssamfunn.

I tillegg til at læreplanverket er dominert av ulike kunnskapsoppfatninger, finner forskerne at formuleringene i læreplanverket ofte er mangetydige, vage og diffuse, noe som gir et dårlig utgangspunkt for å implementere reformen. Ettersom læreplanene for fag er relativt overordnede, med vekt på kompetansemålet og ikke faginnholdet, arbeidsmåtene og vurderingen, la myndighetene opp til at skoleeierne skulle konkretisere læreplanene lokalt. Engelsen (2008) skriver at mange skoleeiere har hatt problemer med å konkretisere og operasjonalisere læreplanene. Kombinasjonen av mangel på støtte fra de sentrale utdanningsmyndighetene, inkonsistens i læreplanverket og «langt fra entydige» kompetansemål i de fagspesifikke læreplanene har gjort læreplanverket «vanskelig å bruke

kulturell kompetanse, motivasjon for læring og læringsstrategier, elevmedvirkning, tilpasset opplæring, likeverdige muligheter og samarbeid med hjemmet og lokalsamfunnet. Dokumentet ble laget fordi Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV under behandlingen av St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* mente at sosial og kulturell kompetanse og strategier for læring og motivasjon burde vært en del av kompetansebegrepet, slik Kvalitetsutvalget opprinnelig foreslo (Møller og Sundli 2007:15).

som utgangspunkt for det lokale planarbeidet» (Dale m.fl. 2011:5). Forskerne skriver at myndighetene ikke har vært tydelig på at lokalt læreplanarbeid var noe annet – og langt mer omfattende – enn det lokale læreplanarbeidet lærere har gjort tidligere. Det ble for eksempel ikke blitt gitt veiledning i målnedbryting, valg av innhold, arbeidsmåter og vurdering. Mange lærere har derfor brukt den forrige læreplanen som utgangspunkt for de nye læreplanene. Forskernes gjennomgang av de lokale styringsdokumentene, altså deres operasjonalisering av Kunnskapsløftet, viser at de ofte gjentar tekst fra sentrale styringsdokumenter, uten samtidig å videreutvikle, bearbeide og konkretisere den nasjonale læreplanen.

Kompetanseutvikling

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* ville gjennomføre en omfattende satsing på kompetanseutvikling i forbindelse med Kunnskapsløftet. En strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen kalt «Kompetanse for utvikling» (Utdannings- og forskningsdepartementet 2005) ble gjennomført i perioden 2005 til 2008 med en ramme på om lag tre milliarder kroner medregnet skoleeierens bidrag. Strategien ble utviklet i et samarbeid mellom staten og KS, lærerorganisasjonene²⁵ og representanter for universitets- og høyskolesektoren. Formålet med strategien var «å legge grunnlaget for de tiltak som skal gi skoleledere, lærere, faglige ledere og instruktører i lærebedrifter et kompetanseløft som skal ruste og stimulere dem til å møte utfordringene knyttet til de endringer i innhold og struktur som reformen innebærer» (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004b:10).

Strategien angir noen prioriterte områder for kompetanseutvikling, men i motsetning til tidligere satsinger på kompetanseutvikling i grunnsopplæringen la ikke staten opp til å legge føringer for hva midlene skulle brukes til. I stedet har skoleeiere og skoler hatt mulighet til å prioritere etter lokale behov. Fafos evaluering (Hagen og Nyen 2009) tegner et blandet bilde av «Kompetanse for utvikling»: Kompetanseutviklingen har ikke ført til noen økning i læreres deltakelse i kompetanseutvikling sammenliknet med tidligere, men læreres deltakelse er fortsatt høyere enn andre yrkesgrupper i offentlig sektor. Strategien ga en flora av områder for kompetanseutvikling og det ble avdekket at en del av midlene ble brukt til formål som ikke hadde noe med Kunnskapsløftet å gjøre. Underveis i strategiperioden ble imidlertid tiltakene mer styrt mot bestemte områder. Lærerne som har deltatt i kompetanseutviklingstiltak sier at de i liten grad ble involvert i valg av tiltak lokalt og at det i liten grad har vært en diskusjon knyttet til hvilket kompetansebehov skolen har. Uten konsensus om behovet for kompetanse,

²⁵ Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund og Norsk Skolelederforbund.

mener forskerne at strategien ikke i stor nok grad har vært forankret og at det gir et dårlig grunnlag for forbedringer av lærernes praksis. Forskerne mener samtidig at grepet med å tildele midler direkte til skoleeiere (i stedet for å tildele midlene sentralt) har gitt mange positive effekter på samarbeidet mellom skoleeiere og høyskoler, mer relevante og praksisnære tiltak og mer systematisk arbeid med kompetanseutvikling på skole- og skoleeiernivå. Forskerne dokumenterer at det har blitt bedre sammenheng mellom kompetanseutvikling og undervisningspraksis i denne strategien sammenliknet med tidligere. Det er likevel fortsatt et problem med svak effekt av slike tiltak, noe som særlig gjelder videreutdanning og videregående opplæring.

Staten videreførte kompetanseutviklingsstrategien med en ny strategi kalt «Kompetanse for kvalitet» for perioden 2009 til 2012 (Kunnskapsdepartementet 2009). Med denne strategien har satsingen på kompetanseutvikling blitt varig og oppdateres gjennom nye strategier hvert tredje år. Det er også slutt på at skoleeiere kunne bruke midlene på alle mulige tiltak, og midlene ble i stedet satt av til matematikk, norsk og engelsk. Planen skiller seg dessuten fra den første ved å være en plan for videreutdanning der deltakerne kan oppnå inntil 60 studiepoeng. Det er også en bedre ordning for finansiering ved at staten dekker alle kostnader til studieplasser, i tillegg til 40 prosent av kostnadene til vikar. Det har ikke blitt gjennomført en like omfattende evaluering av denne strategien sammenliknet med den forrige, men en deltakerundersøkelse gjennomført av Oxford Research og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (2011a, 2011b) tyder på at lærere er godt fornøyd med kvaliteten på tilbudet. De er svært tilfredse med organiseringen av undervisningen, det faglige innholdet og forelesernes faglige kompetanse. De fleste lærere opplever at studiet i høy grad har vært relatert for Kunnskapsløftets læreplaner, men læreplantilknytningen oppleves som større for lærere i grunnskolen enn i videregående opplæring. Den største utfordringen er – som ved den forrige strategien – at det er vanskelig å bruke kunnskapen i ettertid eller å påvise at den faktisk har en effekt på undervisningen. Nesten halvparten av lærerne som har deltatt sier for eksempel at skoleledelsen ikke har lagt til rette for kunnskapsdeling på skolen i ettertid.

Strategien «Kompetanse for kvalitet» ble videreført med samme navn for perioden 2012 til 2015 (Kunnskapsdepartementet 2012a), men denne gangen omfatter strategien både etter- og videreutdanning. Prioriterte områder er betydelig utvidet sammenliknet med tidligere: norsk/samisk, matematikk og engelsk, leseopplæring, rådgivning, yrkesfaglige utdanningsprogram, mat og helse, kroppsøving, musikk og kunst/håndtverk og andrespråkspedagogikk. Med den nye strategien vil staten dekke 50 prosent av kostnadene til

vikarmidler, mens kommunenes andel blir redusert fra 40 til 25 prosent. Samtidig vil den enkelte lærer fortsatt bidra med 25 prosent av kostnadene. Målet er å få flere kommuner til å delta, og det anslås at antallet deltakere hvert år kan økes fra om lag 1500 til 1700 som følge av den nye finansieringsordningen.

Skolen som lærende organisasjon

Et viktig mål i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* var å utvikle skolen som lærende organisasjon. I meldingen ble det sagt at et godt nasjonalt styringssystem og kvalifiserte lærere er viktige, men ikke tilstrekkelige forutsetninger for å utvikle skolen. Endring krever vilje til kontinuerlig utvikling og forbedring innenfra, og meldingen ville derfor at skoleeiere skulle stille større krav til læring, erfaringsdeling, samarbeid og ledelse i personalet på den enkelte skole. Med Kunnskapsløftet var det med andre ord ikke bare lærernes individuelle kompetanse som skulle utvikles gjennom ulike kompetansehevingstiltak. Sentrale myndigheter har imidlertid bare hatt ett reelt virkemiddel for å utvikle skolen som lærende organisasjon: skoleutviklingsprogrammet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling». Programmet ble gjennomført i perioden 2005 til 2009 med mål om å styrke skolesektorens evne til å utvikle seg i tråd med målene i Kunnskapsløftet. Programmet hadde et budsjett på 195 millioner kroner og omfattet 100 prosjekter på 250 skoler og 40 barnehager. Virkemiddelet var å utvikle skolens «forbedringskapasitet», det vil si skolens evne til å være pådrivere for endring, oppfinnere av nye tiltak og granskere av egen praksis. Det ble etablert et trekantsamarbeid mellom skoler, skoleeiere og eksterne kompetansemiljøer, og gjennom høye krav og forventninger i kombinasjon med god støtte, skulle skolene utvikle seg som lærende organisasjoner. I Ekholm (m.fl. 2010) er mange av erfaringene fra mange av prosjektene presentert.

Fafo og Karlstads Universitet (Blossing m.fl. 2010) har evaluert prosjektet. Paradokset i programmet er at evnen til å drive forbedringsarbeid i skolen som organisasjon har blitt forsterket, uten at dette har påvirket læringsarbeidet i det enkelte klasserom. Forskerne forklarer dette med at prosjektene sjelden har vært «målsituerte», det vil si at de ikke har blitt gjennomført i nettopp den situasjonen man ønsker å forbedre. De fleste aktivitetene har foregått utenfor undervisningssituasjonen, og de eksterne kompetansemiljøene har i beskjeden grad grepet inn i undervisningssituasjonen og klasserommene. Selv om det som regel tar lenger tid enn en prosjektperiode på to–tre år å endre undervisningspraksis og arbeid i klasserommet, mener forskerne at myndighetene burde stilt strengere krav til å rette tiltakene

mot undervisningen, som faktisk er det elementet som har størst betydning for elevens læring. Forskerne finner at prosjektene i programmet først og fremst har vært «middelsituerte», det vil si at de har omfattet aktiviteter som skjer utenfor læringssituasjonen og klasserommet, typisk i et annet rom, på en annen måte og til en annen tid enn det man egentlig ønsker å endre. Eksempler er såkalte refleksjonsgrupper mellom lærere som underviser det samme faget, arbeid med en ståstedsanalyse og arbeid med en organisasjonsanalyse. Dette har utviklet skolens granskende rolle og evne til å vurdere egen praksis, men har skjedd utenfor undervisningssituasjonen.

Forskerne mener at det først og fremst er de interne kreftene som kan bidra til endring i skolen, ikke eksterne krav og forventinger kombinert med muligheter for støtte. Derfor har prosjektet fungert best for de skolene allerede før prosjektet hadde kapasitet til å forbedre seg. Skoler som har vært helt avhengige av det eksterne kompetansemiljøet for å reflektere over egen praksis, vil ifølge forskerne neppe klare å etablere en selvgående prosess med kontinuerlig vurdering av egen praksis i etterkant av prosjektet.

Statistisk sentralbyrå har vurdert resultatutviklingen på de skolene som har deltatt i programmet. I en tverrsnittsanalyse, hvor det kontrolleres for observerbare forskjeller mellom skolene, finner de at programskoler har noe bedre resultater enn andre skoler. Men når det tas hensyn til uobserverte forskjeller mellom skolene som er konstante over tid, finner man at den estimerte effekten av programmet blir liten og statistisk insignifikant (Hægeland og Rønning 2010).

Justeringer etter innføringen av reformen

Stoltenberg II-regjeringen valgte å videreføre Kunnskapsløftet etter regjeringsskiftet i 2005 med den samme innføringstakten som Bondevik II-regjeringen hadde lagt opp til. De tre kunnskapsministerne Øystein Djupedal (2005–07), Bård Vegar Solhjell (2007–09) og Kristin Halvorsen (2009–) har imidlertid lagt frem til sammen ti stortingsmeldinger²⁶ som direkte og indirekte justere reformen, både som følge av partipolitiske hensyn og som følge av erfaringer etter at reformen ble innført. I denne oppgaven begrenser jeg meg til St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, som kom to år etter innføringen av Kunnskapsløftet og tre år etter at

²⁶ St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen, St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer*, St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen*, St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning*, St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*, Meld. St. 19 (2009–2010) *Tid til læring*, Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*, Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter* og Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*.

den rødgrønne regjeringen overtok for samarbeidsregjeringen. I meldingen skriver departementet at «det er grunn til å justere balansen mellom det lokale handlingsrommet og den statlige styringen» (St.meld. nr. 31 (2007–2008):50). Meldingen har mål om å «tette hull» i Kunnskapsløftet og foreslår en rekke tiltak som samlet sett styrker sentrale myndigheters styring av grunnopplæringen. Det er flere referanser til evalueringen av Kunnskapsløftet i stortingsmeldingen. Det virker som om departementet erkjenner at mange skoler og skoleeiere ikke hadde den kompetansen og den kapasiteten var nødvendig for å implementere Kunnskapsløftet. Dette kommer også frem i evalueringen av Kunnskapsløftet:

«Læreren betraktes fra sentralt hold som en relativt selvstendig aktør i grunnopplæringssystemet, men også som både konservativ og usikker når det gjelder å ta ansvar for nye oppgaver som følger av reformen. Skoleeiernivået vurderes som relativt svakt, dels viljeløst, dels uten kompetanse og kapasitet. Med hensyn til reformimplementering er en vesentlig innvending fra sentralt hold at skoleeiere ikke vil ta ansvar» (Sandberg og Aasen 2008:15).

Med stortingsmeldingen innføres det tre sektormål, men det er uklart hva slags status disse har i forhold til de opprinnelige målene i Kunnskapsløftet:

1. Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv
2. Alle elever som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet
3. Alle elever skal inkluderes og oppleve mestring

I meldingen presenteres det en frykt at Kunnskapsløftet vil gi store forskjeller mellom skoler og kommuner i kvalitet og innhold, samtidig som det å utarbeide lokale læreplaner helt fra bunnen av på den enkelte skole blir omtalt som «dårlig ressursbruk» (ibid.:71). «Ut fra hva vi vet om læreres faglige kompetanse og kompetansen i kommunene, er det grunn til å spørre om alle kommuner eller skoler har tilstrekkelig faglig kompetanse til å utvikle slike lokale planer som Kunnskapsløftet forutsetter» (ibid.). I stortingsmeldingen skriver departementet at læreplanjusteringer bør gjennomføres når det er behov for det, og varsler derfor at det vil bli lagt opp til mindre og hyppigere justeringer fremfor store endringer hvert tiende år (ibid.:70). Samtidig vil departementet utvikle veiledende læreplaner til alle læreplaner, samt en veileder

til lokalt læreplanarbeid. Nettstedet «Underveis i Kunnskapsløftet – en hjelp til å forstå læreplanene» og læreplandatabasen «Grep» skal videreutvikles. Kommuner og fylkeskommuner blir pålagt å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolen og det blir etablert et veilederkorps som skal hjelpe skoler og skoleeiere som har store utfordringer. Innholdet i satsingen på kompetanseutvikling vil fra nå av bli styrt fra sentrale myndigheter, og sentrale myndigheter vil også regulere innholdet i skolelederutdanningene. Det innføres en rekke obligatoriske kartleggingsprøver og nye nasjonale prøver, og det legges opp til å styrke muligheten til å sammenlikne prøveresultater over tid. Selv om intensjonene i Kunnskapsløftet var desentralisering av oppgaver og ansvar, har myndighetene i perioden etter innføringen på mange måter strammet grepet. Den overordnede styringsstrategien er imidlertid fortsatt av en annen karakter sammenliknet med tidligere: I stedet for å styre skolens innhold og arbeidsmetoder gjennom innsatsfaktorer, styres skolens resultater gjennom en kombinasjon av kontroll – og veiledning.

Kommunenes implementering av Kunnskapsløftet

Det er 429 kommuner og 18 fylkeskommuner i Norge per 1. januar 2012. Selv om geografi, innbyggertall, økonomi, næringsliv, demografi og andre faktorer vil gi kommunene et svært ulikt utgangspunkt for å implementere statlige reformer, er de som nevnt i innledningen til kapittelet styrt etter *generalistkommuneprinsippet*. I NOU 2005: 6 *Samspill og tillitt* er prinsippet konkretisert:

- *Demokrati gjennom direkte valg*: De samme rammene for styring og organisering skal følges i alle kommuner.
- *Bredt oppgaveansvar*: Kommunene har et helhetlig ansvar for lokal oppgaveløsning og oppgavebredden gir den mulighet til å avveie oppgaver mot hverandre.
- *Enhetlig oppgavefordeling*: Alle kommunene har de samme lovpålagte oppgavene og det tas for gitt at kommunene har forutsetninger for å løse oppgavene i tråd med nasjonale mål, enten i egen kommunal regi eller gjennom samarbeid med andre.
- *Enhetlig finansieringssystem*: Finansieringssystemet er det samme for alle kommuner, men ulike mekanismer bidrar til betydelig utjevning mellom kommunene slik at de i prinsippet skal ha likeverdige muligheter til å løse oppgavene.
- *Likebehandling gjennom statlig styring*: Gjennom den generelle styringen er kommunene stilt overfor de samme insentivene og motiveringsordningene.

I tillegg til å være et forvaltningsorgan styrt etter generalistkommuneprinsippet, er kommunen også et selvstyreorgan med egne folkevalgte organer og egen administrasjon. Enkelte kommuner styres etter en parlamentarisk modell med en byråd eller kommunalråd for utdanning, mens andre styres etter formannskapsmodellen med et hovedutvalg for utdanning. De fleste kommuner har en tonivåorganisering uten et administrativt ledd mellom rådmannen og de ulike tjenestene i kommunen, for eksempel skole og eldreomsorg. De fleste har likevel ofte stab- og støttefunksjoner på kommunalt nivå selv om det er de ulike tjenesteytende enhetene som har de fleste fullmakter knyttet til budsjett og organisering. Andre kommuner har egne avdelinger eller etater på administrativt nivå for de ulike sektorområdene ledet av en kommunalsjef eller kommunaldirektør med vide fullmakter.

Stortinget har gitt kommunene og fylkeskommunene eieransvaret for organisering og gjennomføring av opplæringen i grunnskole og i videregående opplæring, og de omtales ofte som *skoleeiere*. Ansvarer kan oppfattes og defineres avgrensende eller utvidende avhengig av hvor aktivt man ønsker å utøve skoleeierskapet. Det er imidlertid liten tvil om at mulighetene for å utøve et aktivt skoleeierskap har økt de siste 20–30 årene (PricewaterhouseCoopers 2009). Viktige endringer har blant annet vært medbestemmelsesavtalen for skoleverket fra 1984, et nytt inntektssystem for kommunene fra 1986, lov om frikommuner fra 1986, kommuneloven fra 1992 og overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til KS i 2003 (ibid.:25). I opplæringsloven blir skoleeier definert som et eget rettssubjekt med ansvar for å ivareta lovens pliktbestemmelser og rettsbestemmelser. Ansvarer er blant annet hjemlet slik:

- Skoleeier har ansvar for finansiering av grunnopplæringen (opplæringsloven § 13-1 til § 13-4).
- Skoleeier har ansvar for at kommunen har «tenlege grunnskolar»/skoleanlegg (opplæringsloven § 9-5).
- Skoleeier har ansvar for at elevene får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven (opplæringsloven § 13-10).
- Skoleeier har ansvar for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av opplæringstilbudet, formalisert gjennom opplæringslovens § 13-10. Herunder ligger det at skoleeier har ansvar for at det skjer utvikling på den enkelte skole.
- Skoleeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i skolene, og for nødvendig kompetanseutvikling for personalet. Skoleeier er følgelig tilsettingsmyndighet og har personalansvar (opplæringsloven § 10-8).

- Skoleeier har ansvar for at hver skole har en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse (opplæringsloven § 9-1).
(ibid.:21)

Det er de lokale folkevalgte i kommunestyre og fylkesting som er den formelle skoleeier, men i praksis delegeres myndigheten som ligger i lovverket til administrasjonen slik kommuneloven § 23 åpner for.

Erfaringer fra implementering av Kunnskapsløftet i fire kommuner

Som jeg understreket i teorikapittelet har jeg hatt et ønske å gå i dybden på hvordan noen enkeltkommuner har implementert Kunnskapsløftet. Utvalget av kommuner er nærmere beskrevet i teorikapittelet. De fire kommunene jeg har valgt har ulike størrelser, er spredt over hele Sør-Norge og de har samtidig prestasjoner som ikke i vesentlig grad skiller seg fra landsgjennomsnittet. I materialet omtaler jeg dem med fiktive navn som likevel gir noen anføringer til kjennetegn ved kommunen:

- *Den lille fjellkommunen* ligger i fjellene mellom Østlandet og Vestlandet og har mellom 5 000 og 10 000 innbyggere. Andelen med høyere utdanning i befolkningen ligger i omlag ti prosentpoeng under landsgjennomsnittet. Resultatene fra nasjonale prøver og standpunkt- og eksamenskarakterer ligger under landsgjennomsnittet.
- *Den mellomstore landkommunen* er en landsbrukskommune med mellom 15 000 og 25 000 innbyggere. Andelen med høyere utdanning i befolkningen ligger omlag fem prosentpoeng over landsgjennomsnittet. Resultatene fra nasjonale prøver og standpunkt- og eksamenskarakterer ligger over landsgjennomsnittet.
- *Den mellomstore bykommunen* omfatter en industriby med mellom 25 000 og 35 000 innbyggere. Andelen med høyere utdanning i befolkningen ligger omlag ti prosentpoeng under landsgjennomsnittet. Resultatene fra nasjonale prøver og standpunkt- og eksamenskarakterer ligger under landsgjennomsnittet.
- *Den store bykommunen* er en av Norges største byer. Andelen med høyere utdanning i befolkningen ligger omlag ti prosentpoeng over landsgjennomsnittet. Resultatene fra

nasjonale prøver og standpunkt- og eksamenskarakterer ligger over landsgjennomsnittet.

I det videre vil jeg presentere empirien som jeg har samlet inn i kommunene inndelt i tre deler: *konteksten rundt innføringen av Kunnskapsløftet, implementering og operasjonalisering av Kunnskapsløftet og erfaringer etter innføringen av Kunnskapsløftet.* Dette vil gjøre det lettere å se likheter og ulikheter mellom kommunene sammenliknet med en separat presentasjon for hver enkelt kommune.

Konteksten rundt innføringen av Kunnskapsløftet

Den lille fjellkommunen

Informanten sier at kommunen har forholdt seg lojalt til de statlige utdanningsreformene og at opplæringen før Kunnskapsløftet på mange måter svarte til forventningene i «L97-skolen», med vektlegging av prosjektarbeid og varierte arbeidsmetoder. I årene rundt innføringen av Kunnskapsløftet ble det utredet en ny skolebehovsplan med nye skolekretsgrenser. Kommunen mente at de ikke fikk utnyttet ressursene godt nok med mange små skoler og begrensede fagmiljøer. Kommuneadministrasjonen la opp til tre store skolekretser og nedlegging av flere skoler, men kommunestyret gikk enda lenger og vedtok en skolebehovsplan med nedlegging av alle skoler og bygging av én ny skole (i tilknytning til en eksisterende skole). Informanten understreker at prosessen knyttet til skolekretsene har vært svært krevende, med omfattende utredninger og høringer, samt mye støy, avisartikler, møter med aksjonsgrupper og brev til kommunen. Til spørsmålet om det var «konkurrerende aktiviteter» i kommunen mens Kunnskapsløftet skulle innføres, gir altså informanten et utfyllende svar. Informanten har likevel vært opptatt av at omorganiseringen av skolene i kommunen ikke skal gå utover opplæringen til elevene og sier at det har vært viktig å «beholde det faglige fokuset» gjennom hele prosessen.

Den mellomstore bykommunen

Informanten sier at skolene i kommunen drev veldig forskjellig før Kunnskapsløftet. Selv om det var krav om at alle skoler skulle ha virksomhetsplaner, var vektleggingen ulik og det var vanskelig å snakke om skolene i kommunen i fellesskap. Informanten sier at det var mange aktiviteter og prosjekter, og at skolens virksomhet mer handlet om metoder enn om mål. Informanten omtaler offentliggjøring av resultatene fra de første nasjonale prøvene i 2004 og

2005 som et skjæringspunkt. Lærere kjente seg ikke igjen i resultatene, hevdet at det var prøvene det var noe feil med og at de målte noe annet enn det læreplanen la opp til. Etter hvert begynte man å ta inn over seg at resultatene kanskje ikke var så gode.

I de samme årene som Kunnskapsløftet skulle implementeres, ble det gjennomført en stor endring i kommunens organisering av skolene. Rektorene ble erstattet av et mindre antall rektorer som hadde ansvaret for flere skoler samtidig. Dette var ifølge min informant, som selv hadde en slik stilling, en svært konfliktfylt ordning. Hun forteller at de måtte «kjempe seg gjennom en barriere av uvilje for i det hele tatt å komme i posisjon til å fremme Kunnskapsløftet». Når egentlig all oppmerksomhet skulle ligge på reformen, var oppmerksomheten et helt annet sted. Ifølge min informant var det ingen pådrivere for Kunnskapsløftet fra politisk eller administrativt nivå. Selv om kommunen ikke var en tonivåkommune, var kommuneadministrasjonens arbeid med skole dessuten begrenset til en stilling som i hovedsak koordinerte etter- og videreutdanningstilbud for lærere.

Den mellomstore landkommunen

Informanten i den mellomstore landkommunen forteller at kommunen før Kunnskapsløftet hadde «gått i den samme fella som resten av landet» og viste til at de hadde et stort omfang av varierte aktiviteter i skolen. Hun forteller Kunnskapsløftet fikk en god mottakelse i kommunen og at tankegodset passet godt med ideologien til flertallet av politikerne. Høy andel med høyere utdanning, høy sysselsetting og høy skatteinngang har samtidig gitt den mellomstore landkommunen gode forutsetninger til å utvikle en god skole. Informanten forteller at kommunen alltid har hatt rykte på seg om at de har en god skole, men understreker at det å ha gode forutsetninger til tider også kan virke som en sovepute. Prestasjonene må sees i forhold til forutsetningen: Kommunen har gjort en dårlig jobb om skolen «bare» ligger på landsgjennomsnittet. Hva har da vært skolens bidrag til elevens læring? spør informanten.

Den store bykommunen

Informanten forteller at det ble antatt at skolene i den store bykommunen oppnådde gode resultater fordi de hadde høy lærertetthet, brukte mye penger på skole og generelt sett følte at de gjorde en god jobb. «I den grad vi kvalitetssikret, så var det prosesser. Vi trodde at om vi hadde gode prosesser, så hadde vi antakelig også god kvalitet og gode resultater». Informanten sier at det ikke var noen rød tråd eller felles satsinger i kommunen før Kunnskapsløftet og at kommunen ikke var en tydelig skoleeier. Offentliggjøring av PISA-

resultatene i 2001 og de første nasjonale prøvene i 2004, utfordret kommunens og skolenes syn på læring og kunnskap.

Kommunen har i løpet av 2000-tallet vært gjennom flere omfattende omstillinger i styring og organiseringen av grunnskolen. Ansvaret har i skiftende grad vært sentralisert og desentralisert. Kommunen var midt i en administrativ omorganisering samtidig som Kunnskapsløftet skulle innføres, noe som ga store utfordringer knyttet til overføring av stillinger og sikring av fagkompetanse. Informanten sier at de på ingen måte var klar for en ny statlig reform og at omorganiseringen da var en vel så krevende øvelse som implementering av Kunnskapsløftet.

Implementering og operasjonalisering av reformen

Den lille fjellkommunen

Informanten i den lille fjellkommunen sier at Kunnskapsløftet først og fremst innebærer en endring fra å ha fokus på metoder og prosjektarbeid i opplæringen til å ha klare mål for læring og læringsutbytte. Informanten er positiv til denne delen av Kunnskapsløftet, men mener at den lokale operasjonalisering av reformen har vært svært tidkrevende og til dels bortkastet. Det er viktig med pedagogisk diskusjon og refleksjon, men læreplanenes innretning med forventning om betydelig lokalt læreplanarbeid, har slitt ut mange gode lærere og også skapt mange diskusjoner som ikke har vært konstruktive. Hennes inntrykk er at Kunnskapsløftet ble satt i gang uten å være tilstrekkelig forberedt og omtaler det som risikabelt å gi skolene så stort handlingsrom, uten at man har sikret at man faktisk har kompetanse til å arbeide på denne måten. Hun understreker at læreplanarbeid er et fag og en teknikk som lærere i utgangspunktet har lite kompetanse i, og hun mener at det hadde vært bedre om læreplanene hadde hatt kompetansemål på hvert årstrinn og noen innholdselementer.

Kommunen hadde i utgangspunktet ikke en plan eller strategi for implementeringen av Kunnskapsløftet, men kommunen har etter hvert konsentrert implementeringen av reformen rundt grunnleggende ferdigheter, elevvurdering og skolemiljø. Kommunen har en egen strategi for etter- og videreutdanning av lærere, men har også et regionalt samarbeid som blant annet innebærer at kommunene i regionen felles søker om og fordeler plasser. Informanten sier at stemningen for elementene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet gradvis har endret seg fra negativt til positivt. I første omgang ble nasjonale prøver før og fremst oppfattet som en sammenlikning bare for sammenlikningens skyld. Informanten forteller at hun har arbeidet mye med å få skoler og lærere til å «blåse i hva andre mener» og heller fokusere på

hvordan man selv kan bidra til forbedring. Hun mener at resultatene har gjort at kommunen har skjerpet seg, men at de også har måttet tåle overdimensjonerte medieoppslag og at enkelte politikere har misforstått resultatene og stilt enkeltlærere til ansvar. Den store utfordringen ligger i å vite hva som ligger bak tallene og hvordan man skal følge opp resultatene. Bruk og forståelse av nasjonale prøver krever en analysekompetanse som mange ikke har.

Informanten viser til at det har blitt gjennomført en rekke «utvidelser» av Kunnskapsløftet underveis og mener at norsk skole generelt er lojale overfor det som blir bestemt. Hun kritiserer imidlertid mange av tiltakene: Satsingen på leksehjelp hadde ikke forskningsmessig forankring og viste seg å ha liten effekt, men ble likevel innført over hele landet. Valgfag skal innføres høsten 2012, men ettersom kommunen er liten i antall innbyggere og stor i størrelse, følger det med en rekke praktiske utfordringer til blant annet busskjøring. «Vi skal ikke bare tilrettelegge etter statens intensjoner i seg selv, men også etter når bussen går, hvis ikke blir mange elever utelukket».

Den mellomstore bykommunen

Informanten i den mellomstore bykommunen sier kombinasjonen av *frihet på metode* og *fasthet på mål* har vært en stor utfordring i operasjonaliseringen av Kunnskapsløftet. Det å innrette opplæringen etter det informanten beskriver som åpne og uklare mål, samtidig som læreren også skal ivareta prinsippet om tilpasset opplæring, ble oppfattet som svært vanskelig. Mange lærere var sterkt knyttet til lærebøkene og opplevde at det ikke var samsvar mellom målene i Kunnskapsløftet og lærebøkene. Mange lærere var også veldig opptatt av Reform 97-skolens vektlegging av metoder og mente de hadde funnet en god måte å følge læreplanen på. Det ble gjennomført et omfattende arbeid med lokale læreplaner for å skape en helhetlig og samlet forståelse av reformen. Informanten omtaler arbeidet med lokale læreplaner som en viktig støtte i starten, men forteller at de lokale læreplanene i dag har blitt avløst av Utdanningsdirektoratets veiledninger.

Kommunen hadde i utgangspunktet ikke en plan eller strategi for implementeringen av Kunnskapsløftet. Etter hvert oppstod det imidlertid et behov for å få «en rytme» på arbeidet, mulighet til å plassere ansvar, til å tolke reformen i fellesskap og til å studere hvordan kommunen ligger an i forhold til målene i reformen. Før reformen ble innført hadde kommunen en felles handlingsplan for skolene i kommunen som omfattet over 80 mål. Kommunen har nå en skolepolitisk plattform, med klare fokusområder, samt en lokal plan for kvalitetsutvikling, som bygger på elementene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Det er etablert flere støttesystemer og strukturer som skal sørge for at kommunen når målene,

blant annet rektornettverk, plangruppe på kommunenivå, skolevandring og skolebesøk fra kommuneadministrasjonen. Informanten sier at det langt på vei er Kunnskapsløftet som har sørget for at kommunen har prioritert mål og etablert en systematikk i arbeidet, men at utformingen helt og holden har vært basert på egne tolkninger av reformen og ikke på klare føringer fra staten.

Informanten sier at det ikke var lett å få øye på en strategi for implementering av Kunnskapsløftet fra statens side og at den i så fall var utydelig kommunisert. Hvis man ville vite hvordan staten ønsket at reformen skulle bli praktisert, måtte man i stor grad lese dokumentene selv. Fylkesmannen gjennomførte riktignok noen faglige samlinger, men informanten sier at de ikke har vært en pådriver for implementeringen av reformen. Etter innføringen har embetene endret sin rolle fra å være en fortolkende og veiledende instans til å bli et slags utdanningstilsyn. Tilsynet legger så mange føringer på hvordan man skal tolke reformen at den lokale friheten ifølge informanten forvitrer. Tilsynene har bidratt til at man har fått mange gode systemer, men omfanget av kontroll har blitt for stort.

Kommunen har i stor grad benyttet statens tilbud om etter- og videreutdanning. Informanten forteller at det også har vært stor politisk vilje til å avsette midler til dette formålet og omtaler utdanningstilbudene som solide og grundige. Hun føler imidlertid at de får for lite igjen for pengene, mye fordi det er få som får plass og at plassene er kostbare, og sier at de er usikre på om de vil delta i den nye satsingen fra 2012. Hun foreslår en annen ordning som i større grad ivaretar lokale behov, åpner for samarbeid med en lokal høyskole og omfatter langt flere. Informanten viser også til at det er mange lærere i dagens skole som ikke får delta i etter- og videreutdanning og som sannsynligvis heller ikke har satt seg inn i Kunnskapsløftets grunnlagsdokumenter. Hva betyr Kunnskapsløftet for dem?

Informanten ramser opp en rekke endringer som staten har tatt initiativ til etter innføringen av reformen, blant annet tidlig innsats, leksehjelp, faget utdanningsvalg på ungdomstrinnet, valgfag på ungdomstrinnet, arbeidslivsfaget på ungdomstrinnet, Ny GIV, ny lærerutdanning og strengere kompetansekrav. Hun omtaler rekken av endringer som problematiske i seg selv, ikke fordi de isolert sett ikke er gode ideer, men fordi kommunen hele tiden må rykke tilbake til start og lage en kobling til eksisterende praksis. Tiltakene blir presentert i ulike stortingsmeldinger og kommer på ulike tidspunkt, men er samtidig like viktige. Hva er sammenhengen, og glemmer man det opprinnelige Kunnskapsløftet? Informanten sier at kommunen har fått god trening i å tolke alle de nye initiativene inn i det «opprinnelige» Kunnskapsløftet, slik at det skal gi mening for de som skal jobbe med det. Enkelte av tiltakene tetter hull, mens andre bare går utover konsentrasjonen.

Den mellomstore landkommunen

Kommunen gjorde et aktivt arbeid for å operasjonalisere Kunnskapsløftet og satt i gang mange spennende prosjekter da reformen kom. Informanten, som på det tidspunktet ikke var kommunalsjef i kommunen, har imidlertid problemer med å redegjøre for navnene og innholdet i alle prosjektene. Hun forteller at hun syntes «alt het kvalitet» da hun begynte i stillingen i 2009. Det viktigste prosjektet var imidlertid utviklingen av en kvalitetsplan for skolene i kommunen med over 50 mål og indikatorer for hva skolene i kommunen skulle oppnå innenfor en gitt periode. Dette ble gjennomført i samarbeid med et konsultentselskap. Informanten sier at politikerne var stolte over kvalitetsplanen samtidig som den i liten grad var forankret på skolene. Planen ble opplevd som altfor omfattende og lite presis. Informanten sier at det å måles på over 50 indikatorer var for mye til at man kunne klare å ha konsentrasjon på alt og at det ikke i stor nok grad betydde noe å ikke nå målene. Planen er derfor under revidering og skal ifølge informanten spisses mot «de tingene som faktisk betyr noe».

Kommunen leide inn konsulenttjenester for å gjennomføre flere ambisiøse prosjekter rettet mer direkte mot målene i reformen, blant annet et eget prosjekt for operasjonalisering av reformen, en plan for utvikling av elevenes leseferdigheter og et prosjekt knyttet til bruk av stegark. Prosjektet om operasjonalisering av Kunnskapsløftet skulle være første steg for å implementere reformen og også her ble det innhentet ekstern konsulenthjelp. Ifølge informanten var dette et «stort og omfattende prosjekt som gikk i grøfta og strandet etter et år». Leseprosjektet omfattet blant annet et kartleggingsverktøy for lese- og skrivevansker som ifølge informanten førte til «ramaskrik på skolene». Lærerne hadde for det første ikke kompetanse til å bruke det og for det andre ga det mye merarbeid fordi lærerne nå skulle gjennomføre kartlegginger av elevene som de tidligere var vant til at ble gjennomført av pedagogisk-psykologisk tjeneste. Målene i planen var dessuten så ambisiøse at de måtte nedjusteres etter en viss tid.

Informanten bruker forslaget om å innføre valgfag i Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – mestring – muligheter* som eksempel på sentrale myndigheters feilaktige implementeringsstrategi: Skolene skal tilby valgfag i august, men læreplanene fastsettes først i juni. Hun mener at slike tiltak bør være «ferdigspikret» og sendt ut i god tid. Man må ikke, slik som med Kunnskapsløftet, overlate ansvaret for å ferdigstille tiltak til lærerne mens de ennå er på «tenkestadiet». Myndighetene må ha klare forventninger til hva kommunen skal levere, altså sluttresultatet, og man bør begrense nye initiativer til det som har forankring i forskningen. Man må dessuten være tøff nok til å avvike tiltak som ikke oppnår de ønskede

effektene, eksempelvis leksehjelp. Ferdig utviklede og forskningsbaserte tiltak må kombineres med videreutdanning med krav til leveranse og ikke uforpliktende kurs og samlinger.

Den store bykommunen

Kompetansemål, læringsutbytte, dokumentasjon og åpenhet omtales av informanten som viktige kjennetegn ved Kunnskapsløftet. Reformen ble rimelig godt mottatt i kommunen, noe informanten forklarer med at kommunens flertallspolitikere i flere år hadde latt seg inspirere av regjeringens utdanningspolitikk. Selv om mange lærere i utgangspunktet var reformtrøtte, beskriver informanten det som «annerledes» med Kunnskapsløftet sammenliknet med tidligere reformer. Reformen ga en ro fordi den hadde et klart budskap knyttet til kompetansemål og læringsutbytte og fordi den la vekt på metodefrihet, som tradisjonelt sett hadde vært viktig i kommunen.

Arbeidet med lokale læreplaner ble i tråd med denne tradisjonen delegert helt ut til den enkelte lærer. Kommunen opprettet samtidig ressursgrupper for ulike fag som kunne hjelpe lærere og skoler i utformingen av de lokale læreplanene. Informanten fremhever at «kaoset» i Kunnskapsløftet utløste mange gode diskusjoner og prosesser lokalt, noe informanten mener bidro til å drive skolen mot Kunnskapsløftet. Det at kommunen ikke fikk et ferdigspikret opplegg utfordret dem, men om staten hadde utviklet en mal, skisse eller veiledning ville man spart mye tid og krefter. Det gikk mye tid til å diskutere hva en lokal læreplan egentlig skulle være, hvordan den skulle se ut og hva den skulle innholde. Dagens planer i kommunen har blitt sentralisert og er betydelig endret og forbedret sammenliknet med de første planene.

Før Kunnskapsløftet hadde kommunestyret fastsatt over 20 «prioriteringer» for skolene i kommunen, noe som ifølge informanten svekket skoleeierrollen og bidro til at skolene utviklet seg i ulike retninger. «Skal vi komme noen vei, så må vi få politikerne til å satse på noe, vi kan ikke satse på alt». Ved oppstarten av Kunnskapsløftet ble lesing, realfag (matematikk og naturfag) og IKT vedtatt som kommunens satsingsområder. Informanten sier at fastsettelsen av disse prioriterte områdene var en milepæl for styringen av skolen i kommunen og sier at hun er stolt over at satsingsområdene har «holdt» i fem år.

Da resultatene fra de nasjonale prøvene ble offentliggjort like etter at de tre satsingsområdene var fastsatt, var det et svært negativt fokus på kommunens prestasjoner. Informanten forteller at resultatene ble omtalt gjennom en serie av førstesider i regionavisen, at hun ble dårlig av å åpne døren på morgenen, at det ga lærere et dårlig selvilde og at det ga kommunen et dårlig omdømme. «Det var pyton da det stod på, men i dag kan vi takke avisen – det er det beste som har hendt». Den negative omtalen førte til at kommunen etablerte et

omfattende system for oppfølging av kvaliteten på den enkelte skolen. Med utgangspunkt i kommunens tre satsingsområder, ble det utviklet standarder som skolene måtte følge. Systemet omfatter elementer fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, lokale kartlegginger, løpende oppfølging og et årlig skolebesøk hvor ledelse, lærere, foreldre og elever involveres. «Her er Norge, her er vi, her er du, her er standarden. Hva kan vi hjelpe deg med?». Tilbakemeldingen på systemet har vært overveldende og resultatene innefor de tre satsingsområdene har vært svært gode. Kommunen har gjort en rekke grep for å ruste opp ledelsen lokalt på skolene, blant annet gjennom nye stillingsbeskrivelser for ledere på skolen, krav om at de også må undervise, skolevandring som obligatorisk verktøy og obligatorisk skolelederutdanning. Informanten sier at den nye ledelsesmodellen er deres fremste grep for å løse opp gammel skolekultur og å utvikle skolen som lærende organisasjon.

Informanten sier at det er et umettelig kompetansebehov blant norske lærere og omtaler de tre etter- og videreutdanningsstrategiene som meget gode tilbud. Den første strategien, som ikke hadde statlige føringer, førte til at en del av midlene ble brukt på studieturer og tiltak som ikke hadde noe med Kunnskapsløftet å gjøre. Det hadde kanskje vært bedre om midlene i starten av reformen hadde hatt tydeligere føringer før det senere ble åpnet mer opp. Etter hvert som kommunen har blitt en tydeligere skoleeier, har nettopp behovet for statlige føringer blitt mindre. Kommunen har for eksempel opplevd at det ikke har vært samsvar mellom kommunens satsingsområder og satsingsområdene i etter- og videreutdanningsstrategien. Naturfag var for eksempel en del av både kommunens og statens satsing i perioden 2009–12, men staten erstattet i 2012 naturfag med mat og helse. Hvordan skal kommunen forholde seg til dette?

Informanten mener at endringene som har blitt gjort underveis i Kunnskapsløftet, med unntak av leksehjelp, har forbedret reformen. Selv om mange av tiltakene «i etterpåklokskapens navn» kunne vært en del av Kunnskapsløftet i utgangspunktet, er det langt bedre at man gjør skrittvis endringer enn at man har reformer hvert tiende år. Det gjør at man hele tiden er under utvikling, noe informanten også håper at kan fortsette. Hun omtaler skolefolk som prosessmennesker og har ingen problemer med at kommunen stadig må forholde seg til nye statlige initiativ, så lenge det er en rød tråd, tydelige styringssignaler og stor lokal frihet til å operasjonalisere ut ifra behovene lokalt.

Effekter og erfaringer etter innføringen av Kunnskapsløftet

Den lille fjellkommunen

Informanten i den lille fjellkommunen kan ikke si at Kunnskapsløftet i seg selv har ført til store endringer i kommunen, men viser til at kommunen de siste årene har prøvd å prioritere noen satsingsområder som også er viktige i Kunnskapsløftet, særlig grunnleggende ferdigheter. Det har blitt mer fokus på læringsutbytte i kommunen, men dette har til en viss grad dreid for langt i retning av at teoretiske kunnskaper verdsettes mer enn praktisk erfaring. Hun mener at staten i utgangspunktet burde definert tydeligere hva Kunnskapsløftet skulle være og prioritert noen få forskningsbaserte tiltak. Mangel på forankring av tiltakene i Kunnskapsløftet, og det at flere av tiltakene som har kommet i etterkant, har ofte ført til omkamper og misforståelser lokalt. Informanten opplever at det følger med en rekke praktiske og faglige utfordringer med statens tiltak, som hun mener at staten i liten grad har tenkt gjennom. Hun anbefaler derfor at staten i større grad tester tiltak på «fotfolket» og at staten har kontakt med grasrota før tiltakene kjøres ut i stor skala. Informanten mener ikke at staten har noen spesiell implementeringsstrategi, utover en stor rekke høringer som det er vanskelig å prioritere ressurser til. «De kom bare» svarer informanten om statens stortingsmeldinger og tiltak. Hun viser til at reformene kommer med ti års mellomrom, at de ofte settes i gang uten å være forberedt eller forankret.

Den mellomstore bykommunen

Informanten sier at kommunen nå kan omtale skolene i kommunen som en enhet. Skolene har felles mål, verktøy og strukturer som gjør at skolene samarbeider på tvers. Kommuneadministrasjonen kjenner skolene mye bedre og vet hva som skjer i den enkelte skole. Man er mindre opptatt av hva man gjør, men mer opptatt av hva elevene lærer og på hvilken måte skolen kan bidra til elevens utvikling. Kunnskapsløftet har åpnet skolen på en helt annen måte sammenliknet med tidligere. På kommunenivå brukes organisasjonsanalysen og ståtstedsanalysen for å vurdere egen praksis. Kommunen tilbyr den enkelte skole to gjennomgående verktøy i samarbeid med to universitets- og høyskolemiljøer, et for utvikling av elevenes grunnleggende ferdigheter og et for å forbedre gjennomføringen av undervisningen. Informanten sier at kommunen nå arbeider mer fakta- og forskningsbasert, blant annet har nasjonale prøver og de andre elementene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet blitt godt forankret. Økt forskning og kunnskap har skapt større trygghet og legitimitet rundt praksisen i kommunen.

Kommunen er nå i ferd med å revidere sin skolepolitiske plattform, som i den første versjonen la særlig vekt grunnleggende ferdigheter. Dette vil kommunen videreføre, samtidig forteller min informant at det igjen og igjen har kommet opp et spørsmål om hvorfor vi gjør det vi gjør og hva vi bygger vårt læringssyn og kunnskapssyn på. Mange lærere mener at vi har sett oss blinde på mål og resultater og at vi har glemt dimensjonen knyttet til det helhetlige mennesket og dannelse. Den generelle delen av læreplanen og prinsipper for opplæringen med læringsplakaten har fått lite oppmerksomhet. Hun etterlyser en tydeliggjøring av sammenhengen mellom de tre læreplandelene og en kobling mot intensjonene i opplæringslovens formålsparagraf.

Informanten erkjenner at stadige endringer ovenfra har blitt normalsituasjonen for kommunene, men oppfordrer staten til å studere situasjonen i de enkelte kommunene. Selv om staten ser hele landet som under ett, treffer tiltakene kommunene på ulike måter, avhengig av hva slags forutsetninger de har. Informanten mener at kommunen og skolene vet hva Kunnskapsløftet er og hva myndighetene vil at man skal oppnå. Det kommunen og skolene har slitt med er hvordan man skal gjøre det. Informantens inntrykk er at man i svært mange kommuner er dårlig på prosess og mangler kunnskap om metoder for å implementere reformer. Hvordan tolke reformen inn i vår kommune? Hva skal vi slutte med og hva skal vi begynne med? spør informanten. Hun understreker at nettopp proseshjelp og gjennomføringsveiledning er essensen i utfordringene kommunen har hatt i Kunnskapsløftet. Hun mener derfor at det er viktig at sentrale myndigheter er opptatt av hvordan kommunene kan rustes til å «omsette» nasjonale tiltak til en lokal praksis. Informanten mener Kunnskapsløftet ville blitt lettere å gjennomføre om myndighetene også hadde hatt en implementeringsstrategi med en tydelig ansvarsfordeling, avklaring av forventninger, en tidsangivelse og et sett av støtte- og veiledningstiltak, eksempelvis knyttet til kompetanseheving, nasjonale maler og møteplasser. Informanten sier samtidig at lærere har en iboende skepsis mot reformer: «Vi vet jo at det hvert tiende år skjer noe i Norge. Det var ett kull som gikk ut i Norge med Reform 97. Det var det eneste vi rakk. Reformhistorikken som lærerne hadde med seg inn i Kunnskapsløftet har virket hemmende på gjennomføringen».

Den mellomstore landkommunen

Informanten forteller at økonomien i kommunen gradvis har blitt dårligere og at den massive konsulentbruken har gjort at kommuneadministrasjonen, som i utgangspunktet var liten, ble enda mindre. Hun forteller at faren med å være avhengig av eksterne, er at det ikke er noen som bærer prosjektene videre lokalt og at eierforholdet blir mindre. Informanten sier at hun

dessuten er veldig kritisk til skolens evne til å ta inn over seg endring, og at skolens kultur tillatter at man «står igjen på perrongen når toget går». Hun sier at det ikke er noen yrkesgruppe som er så god på å snakke om ting og så forlate det som det lærerne er. Kommunen har tatt initiativ til en rekke prosjekter, men det har ifølge informanten i altfor stor grad vært opp til enkelte å finne ut hvordan man skal arbeide innenfor prosjektene. Etter kommunens deltakelse i *Kunnskapsløftet fra ord til handling*-programmet, var det en lærer som uttalte at hun først skjønnte at de var en del av et prosjekt da de skulle legge frem noen resultater.

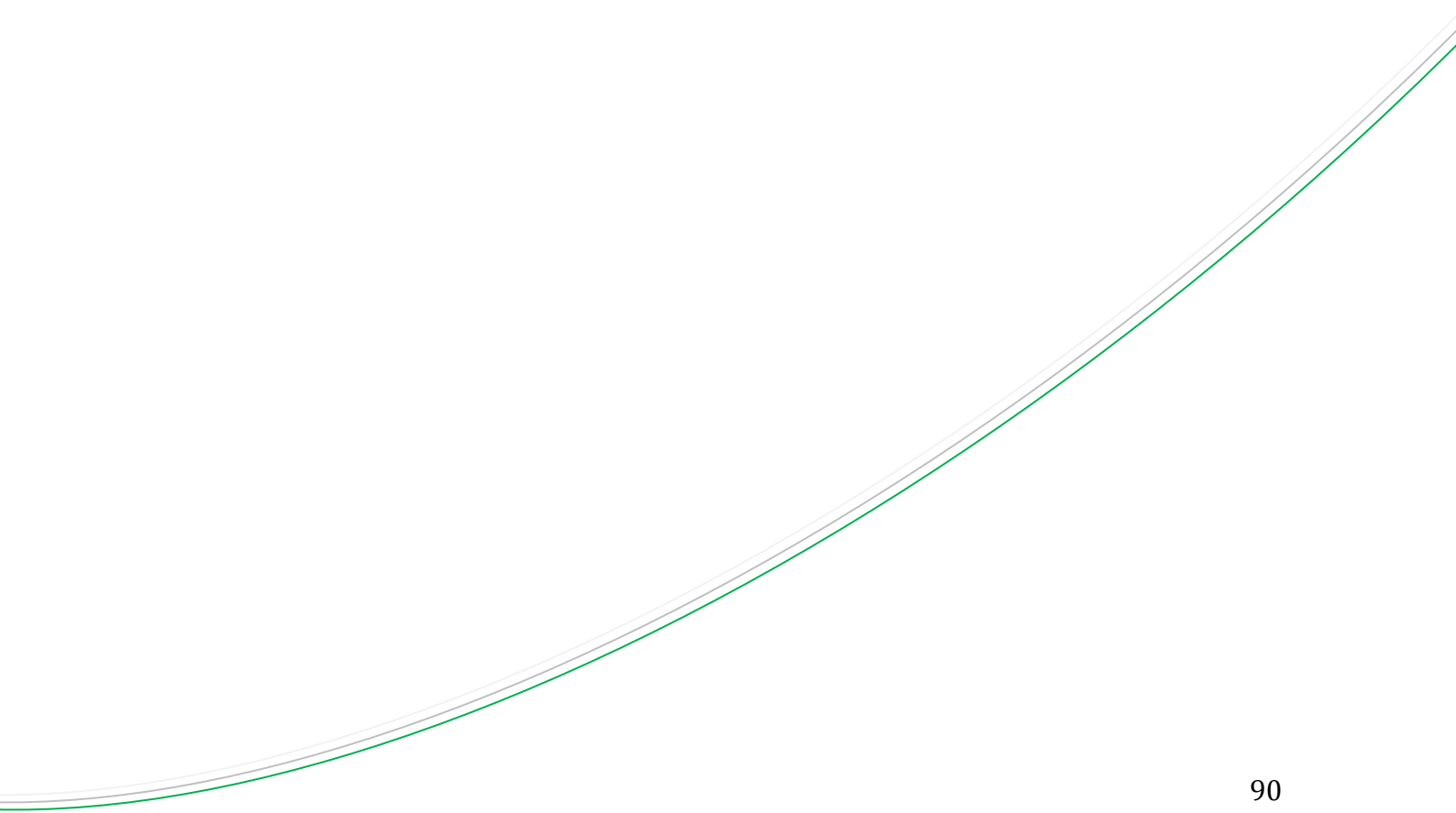
Når informanten sammenlikner skolene i kommunen før og etter Kunnskapsløftet, sier hun at det har blitt mer fokus på resultater og mindre fokus på aktiviteter. Det er ikke Kunnskapsløftet i seg selv som har sørget for denne endringen, men heller det at man på kommunenivå «kjører opp og synliggjør resultatene». Informanten fremhever skolelederen som en spesielt viktig faktor for å endre skoler og at man får frigjort tid til å følge opp læringen på den enkelte skole. Hun viser til at flere av skolene i kommunen har oppnådd resultater «langt utover det man kan forvente i delen av bygda». I mange tilfeller har imidlertid skolelederen ansvaret for absolutt alt og får ikke brukt tilstrekkelig tid på det pedagogiske arbeidet.

Den store bykommunen

Hva er egentlig Kunnskapsløftet? spør informanten. Hun mener det er positivt at man ikke kan sette fingeren på hva Kunnskapsløftet er i dag. Sammenliknet med tidligere er skolen nå i et kontinuerlig utviklings- og forbedringsarbeid. Fokuset ligger ikke på å iverksette én reform, men på å gjøre den bedre gjennom skrittvis tiltak. Reformen har ført til en rekke prosesser som har gitt mange positive ringvirkninger. «Skolene jobber i ikke i fred lenger». Informanten sier at de i dag er en tydelig skoleeier, og at det er en aksept i skolen for at det ikke bare er prosessen, men også resultatet som er viktig. Rektoren på den enkelte skole står ikke lenger alene, men har et lederteam, som informanten tror utgjør en forskjell på hele skolekulturen. Informanten tror noe av suksessen bak kommunens system for oppfølging ligger i at de ikke bare er opptatt av testresultater, statistikk og det som er målbart, men prøver å få frem sosial kompetanse og danning også. Hun omtaler det som hemmende at staten så å si har glemt den generelle delen av læreplanen og sier at kommunen har prøvd å kompensere for dette.

Informanten mener at Kunnskapsløftets implementeringsprosess var god og fremhever at to forhold er viktig for de som stor kommune: Før det første må det være tydelige

styringssignaler kombinert med et betydelig lokalt handlingsrom. Hun forstår at mindre kommuner kan ønske det annerledes, men viser til at det går an å styre, veilede og behandle kommunene mer etter størrelse, forutsetninger og behov. Hun synes det er bra at staten tar initiativ og sier at selv en stor kommune av og til trenger en trøkk for å komme på sporet. For det andre er det viktig at tiltakene er tilstrekkelig finansiert og trekker frem etter- og videreutdanningsstrategien som et eksempel på et tiltak som i utgangspunktet var godt finansiert.



Kapittel 4

Analys e

Da utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet presenterte St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* uttalte hun at «meldingen representerer et tidsskille og legger grunnlaget for en betydelig innholdsreform i norsk skole» (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004a). Thelen (2003) hevder imidlertid at varige endringer sjelden kjennetegnes av radikale brudd, men heller av systematisk arbeid over tid. I evalueringen av Reform 97 beskrives muligheten for å endre skolens pedagogiske praksis som svært vanskelig: «Forskning framstiller da også klasserommet som svært tradisjonsbundet og konservativt og nærmest umulig å forandre» (Klette 2003:9). Med utgangspunkt i amerikanske utdanningsreformer, finner Cuban (2003) at reformer over tid gjør at lærere tilpasser, kombinerer og ignorerer elementer fra ulike reformer og andre utdanningspolitiske initiativ.²⁷ Det ender i det Lipsky (1980) kaller «street level bureaucracy», der såkalte «street-level workers» ikke bare påvirker implementeringen, men også treffer de egentlige politiske beslutningene gjennom skjønn og autonomi. De påvirkes ikke først og fremst av den politiske styringen, men av sosial bakgrunn, omgivelser og egne overbevisninger. Størst gjennomslagskraft får dermed de endringene som bygger på lærernes erfaringer, erkjenner de praktiske rammer skolen setter og aktivt bruker de utviklingsorienterte lærernes innsikt (Cuban 2003).

Elias m.fl. (2003:312) skriver at den som tar initiativet til en reform også må vurdere om de som skal implementere den de organisatoriske forutsetningene («readiness») som skal til for å lykkes. Hvor skikket var for eksempel institusjonene for utviklingshemmede da HVPU-reformen²⁸ skulle implementeres i 1991? I hvilken grad var de mange spesialskolene i Norge tilpasset oppgaven som tjenesteytende kompetansesentre overfor kommunene under

²⁷ Eksempelen er fra utdanningsvitenskap. Fra organisasjonsvitenskapen beskriver Røvik (2007:298) på samme måte hvordan en reform tas inn i organisasjonen, sirkuleres og bearbeides i en vekselvirkning mellom det abstrakte og det mer materialiserte og etter hvert blir materialisert praksis.

²⁸ Reformen av *Helsevernet for psykisk utviklingshemmede* (HVPU) var en ansvarsreform vedtatt av Stortinget i 1988. Ansvaret for psykisk utviklingshemmede ble overført fra fylkeskommunene til kommunene. Sentralinstitusjonene for utviklingshemmede ble lagt ned og hver enkelt fikk mulighet til å bo i alminnelige boliger i sine hjemstedskommuner.

Statped-reformen²⁹ i 1992? Ikke minst: etter flere tiår i en kontinuerlig reform- og implementeringsprosess, i hvilken grad er våre 429 kommuner og 4000 skoler rustet for nok en omfattende reform av grunnopplæringen?

Det er stort sett de samme utdanningsadministrasjonene, de samme skolene, de samme interesseorganisasjonene og de samme lærerne i Norge før og etter Kunnskapsløftet. Det er altså den samme organisasjonen som i sin tid «skapte» problemene – og behovet for en reform – som skal nå «løse» problemene ved å implementere den nye reformen. I Norge har vi mye erfaring med å arbeide i vekselvise reform- og implementeringsfaser. Vi har hatt læreplanreformer (som regel kombinert med en rekke andre reformtiltak) hvert tiår siden 1970-tallet (Engelsen 2006). Til tross for at reformene er store og brede, har de altså en tendens til å «returnere». En viktig grunn til det kan ifølge Sartori (1984) og Brunsson (2006) være at det stadig eksisterer, eller oppleves å eksistere, avstand mellom målene for en organisasjon og realitetene i en organisasjon, slik vi så i teorikapittelet. Denne avstanden handler ifølge Moren (2011:26) ofte om spenninger mellom «spesialisering og koordinering, sentralisering og desentralisering, integrering og differensiering, samt hierarki og marked». Fordi det ikke finnes noen perfekt balanse dem imellom, kommer vi hele tiden tilbake til spørsmålet om hvor balansepunktet skal ligge. Dette gjelder særlig innenfor komplekse og uoversiktlige samfunnssektorer som utdanning, helse og politi, hvor det på sett og vis alltid vil virke legitimt med reformer som kan bidra til forenkling, oversikt og klarere styringslinjer. Serien av utdanningsreformer fra 1970-tallet og frem til i dag viser hvordan vi hele tiden kommer tilbake til de samme spørsmålene.³⁰ Derfor er også evnen til å glemme erfaringer fra tidligere reformer, altså en slags *organisatorisk glemsomhet*, en viktig forutsetning for å kunne skape entusiasme rundt stadig nye reformer (Moren 2011:27).

I dette kapittelet vil jeg analysere de ni forventningene fra teorikapittelet opp mot datamaterialet i empirikapittelet. Kapittelet er strukturert etter de tre organisasjonsteoretiske perspektivene, som igjen er strukturert etter de tre faktorene fra implementeringsforskningen.

²⁹ Den statlige spesialundervisningen i Norge ble omorganisert i 1992 da flere statlige spesialskoler ble avviklet eller overført til andre forvaltningsnivåer. Flere spesialskoler ble også omgjort til statlige spesialpedagogiske kompetansesentre, Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped).

³⁰ M87-læreplanreformen bidro for eksempel til at lærerne fikk relativt stor frihet. Denne friheten tok Hernes tilbake i læreplanene fra 1990-tallsreformene før Clemet igjen ga lærerne stor frihet med Kunnskapsløftets læreplaner. Samme type pendelbevegelse finner vi igjen også i 1970-tallets utdanningsreformer: M71 så på læreren som et ledd i et på forhånd gitt og planlagt undervisningsopplegg og viste således liten tillit til læreren, mens dens etterfølger, M74, viste stor tillit til en profesjonell og autonom lærer (Engelsen 2006).

analysere Det innebærer at jeg først studerer Kunnskapsløftets kontekst, utforming og forankring i et instrumentelt perspektiv før jeg gjør det samme i et kulturperspektiv og et myteperspektiv. På denne måten vil jeg kunne bruke teoriene til å danne et bredest mulig bilde av Kunnskapsløftet.

Kunnskapsløftet i et instrumentelt perspektiv

Reformens kontekst

I teorikapittelet presenterte jeg en forventning om at reformens kontekst ville kjennetegnes av en faktisk eller opplevd avstand mellom målene for en organisasjon og realitetene i en organisasjon (jf. (Sartori 1984). Utdanning er blant våre viktige politiske saker (Aardal 2011), og for et politisk parti ligger det dermed mye prestisje i å ha den «beste» utdanningspolitikken og å skille seg fra politiske konkurrenter. Med regjeringsskiftet fikk Høyre statsråden for utdanning for første gang på 20 år.³¹ Dette innebar et ønske om generelt å markere seg og spesielt å distansere seg fra utdanningspolitikken som Arbeiderpartiet hadde ført på 1990-tallet (jf. Bergesen 2006). Da Kristin Clemet ble utnevnt til utdannings- og forskningsminister i oktober 2001, representerte det en mulighet for Høyre til å markere seg som det viktigste alternativet på borgelig side til SV og Arbeiderpartiet i utdanningspolitikken. Empirikapittelet viser at kvalitet og kunnskap i skolen var et av Høyres hovedbudskap i stortingsvalgkampen i 2001, og også en viktig årsak til at partiet også gjorde et meget godt valg (ibid.).

Ettersom vi hadde langt mindre forskning om situasjonen i skolen sammenliknet med i dag, ble Høyres kritikk først og fremst oppfattet som påstander. 4. desember 2001, bare seks uker etter regjeringsskiftet, mente Høyre at deres påstander ble dokumentert gjennom offentliggjøring av den første PISA-undersøkelsen. Forskerne bak den norske delen av undersøkelsen konkluderte på denne måten: «Det mest iøynefallende resultatet for Norges vedkommende er at våre elever er svært lite iøynefallende» (Lie m.fl. 2001:283). Det er vanskelig å vite om tidligere undervisningsminister Bjartmar Gjerdes antakelse om at vi har «verdens beste skole» fortsatt hadde gyldighet i den norske befolkningen (Telhaug og Mediås 2003:318), men det kan virke som om resultatene kom overraskende på mange (Sjøberg 2007). Sjøberg skriver at man lot PISA-resultatene fremstå som en total dom over kvaliteten i norsk skole, gjeldende for alle fag, alle nivåer og omtrent alle sider ved skolen. Han understreker at selv om PISA-undersøkelsen egentlig måler noe langt snevrere, skaper de som

³¹ Tore Austad var den forrige statsråden med ansvar for utdanning for Høyre (1981–1983).

formidler, forenkler og fortolker resultatene for offentligheten et elendighetsbilde av hele den norske skolen som fester seg hos folk flest. Han mener at også regjeringen bidro med dette. Bergesen (2006:42) betraktet for eksempel resultatene som «PISA-sjokket» og omtaler resultatene indirekte som noe positivt: «For oss som akkurat hadde overtatt den politiske ledelsen i Utdannings- og forskningsdepartementet, ble PISA-resultatene en «flying start»».

Internasjonale og nasjonale undersøkelser, sammen med Kvalitetsutvalgets offentlige utredninger med forslag til endringer i grunnsopplæringen, ga regjeringen mulighet til å hevde at det var avstand mellom målene for organisasjonen og realitetene i organisasjonen. Denne problemdefinisjonen ga regjeringen et handlingsrom for å lansere en ny reform, og forventningen fra teorikapittelet er dermed styrket.

Reformens utforming

I teorikapittelet presenterte jeg en forventning om at reformens utforming ville kjennetegnes av utydelige mål og endringer i formell struktur som viktigste tiltak. Videre presenterte jeg en forventning om at konkretisering og operasjonalisering av reformen ville være gjenstand for forhandlinger. Empirikapittelet viser at Kristin Clemet og andre sentrale Høyre-politikere betraktet Kunnskapsløftet som et «tidsskille» og en «revolusjon». Dette står i kontrast til omtalen i rundskrivet «Dette er Kunnskapsløftet», som har skoleeiere, skoleledere og lærere som målgruppe:

«Målet med reformen er at det beste i grunnsopplæringen i Norge ivaretas og utvikles videre – slik at elever og lærlinger settes bedre i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer. Visjonen er å skape en bedre kultur for læring for et felles kunnskapsløft. Målene det skal arbeides mot, skal bli tydeligere. Elevenes og lærlingenes grunnleggende ferdigheter skal styrkes. Samtidig ligger skolens sentrale rolle som formidler av verdier, allmenndannelse og kultur fast» (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004b:3).

Et tidsskille og en revolusjon er noe annet enn å utvikle noe videre. Sitatene fra politikerne på den ene siden og fra rundskrivet på den andre siden, sier noe om elastisiteten i reformen og at det ikke er helt tydelig hva som er den ønskede tilstanden etter at reformen er innført. Hva skal ivaretas og utvikles videre, og hva skal skolene slutte å gjøre? Hva er en kultur for læring og et felles kunnskapsløft? Hva er kunnskapssamfunnets utfordringer? En antakelse i

teorikapittelet er at jo tydeligere målet for reformen er, desto større er sjansen for at man ikke blir enige om reformen. Det at Kunnskapsløftet ble enstemmig vedtatt blant partiene på Stortinget, selv om store deler av reformen var i strid med enkelte partiers stortingsprogrammer for 2001–04 (Telhaug 2005), er et tegn på at det er lettere å skape enighet om en utydelig sammenliknet med en tydelig reform. Kunnskapsløftet er så bred i sine mål at ulike grupper kan forstå reformen på den måten de selv ønsker, og derfor er det heller ikke overraskende at Møller m.fl. (2009) og Ottesen og Møller (2010) finner at det har vært stor oppslutning om reformens mål på ulike nivåer i grunnopplæringen. Teorikapittelets forventning om uklare mål i reformen er styrket.

Forventningen om at staten ville bruke formell struktur som utgangspunkt for utforming av reformtiltak, er også styrket. For det første inneholdt reformen mange rene strukturendringer uten spesiell begrunnelse, for eksempel endringer i navn og benevnelser. For det andre gjorde man en rekke endringer i lovverket, for eksempel ble reglene for inndeling av klasser og grupper myknet opp og kravet til generell studiekompetanse skjerpet. For det tredje ble det gjort endringer i de formelle strukturene knyttet til hvilke fagene elevene skulle ha, hvor mange timer de skulle ha av de ulike fagene og i tilbudsstrukturen i videregående opplæring. Den viktigste endringen i formell struktur var likevel at alle skolefag fikk nye læreplaner.

I teorikapittelet presenterte jeg også en forventning om at konkretisering og operasjonalisering av reformen ville være gjenstand for forhandlinger. Bakgrunnen for forventningen er at mange offentlige reformer på 1990- og 2000-tallet har vært utformet med utgangspunkt i en kombinasjon av målstyring, resultatstyring og kvalitetskontroll. Dette er også et av hovedgrepene i Kunnskapsløftet. Et viktig styringssignal i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* var nettopp at «skolen skulle styres nedenfra» og at omfanget av regler skulle bli mindre. I meldingen het det at staten skulle «mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi frihet til å ta ansvar» (St.meld. nr. 30 (2003–2004):3). Empirikapittelet viser at den lokale friheten sannsynligvis har blitt ytterligere styrket av uklarhet og inkonsistens i reformdokumentene, samt mangel på veiledning. Man erfarte tidlig i implementeringsprosessen (jf. Engelsen 2008) at de ulike delene av læreplanverket har ulike syn på kunnskap og læring, samt mangetydige, vage og diffuse formuleringer. «Ut fra dette kan man kan i læreplanverket finne steder for å begrunne nesten ethvert pedagogisk standpunkt og nesten enhver form for opplæringspraksis [...] Gir retorikk og «store ord» nødvendigvis et kunnskapsløft?» (Engelsen 2008:178). Kombinasjonen av inkonsistens i læreplanverket og «langt fra entydige» kompetansemål i de fagspesifikke læreplanene har

gjort læreplanverket «vanskelig å bruke som utgangspunkt for det lokale planarbeidet» (Dale m.fl. 2011:5),³² noe som også bekreftes av de fire kommunene i mitt eget utvalg. Dermed har uavklarte spørsmål blitt plassert nedover i organisasjonen, og det er sannsynlig at forskjeller i mål og problemdefinisjoner gjør at reformtiltakene modifiseres og tilpasses etter interesse- og ressursfordelingen i organisasjonen, slik jeg beskrev i teorikapittelet.

Forventningen om at konkretisering og operasjonalisering av reformen vil være gjenstand for forhandlinger, er styrket, men som empirikapittelet viser har staten gjort en rekke grep for å tydeliggjøre reformens mål og innhold *etter* at reformen var innført. Staten har blant annet utvidet samarbeidet med aktørene i skolen gjennom avtaler og partnerskap for bedre gjennomføring av tiltak. Dette gjelder partnerskap mellom staten, kommuner og fylkeskommuner for å sikre at flere elever fullfører videregående opplæring («Ny GIV») og mellom staten og en rekke organisasjoner³³ for å sikre bedre rekruttering til lærerutdanningen («GNIST»). GNIST-partnerskapene ble i mai 2012 utvidet til også å gjelde tiltak knyttet til klasseledelse, lesing, skriving og regning på ungdomstrinnet (Kunnskapsdepartementet 2012b). En slik modell med reduksjon i antall beslutningsledd og ansvarliggjøring av aktørene ble som beskrevet i teorikapittelet allerede anbefalt i Pressman og Wildavsky (1973).

Reformens forankring

Forventningen fra teorikapittelet var at staten i et instrumentelt perspektiv ville fortsette at organisasjonen implementerer reformen lojalt og nøyaktig i forhold til mål og tiltak, og videre at implementeringen ble lagt opp som en hierarkisk og instrumentell prosess. Empirikapittelet viste at myndighetene la opp til å utvikle de viktigste elementene i reformen over en tidsperiode på ett år. St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* ble behandlet i Stortinget i juni 2004, og i løpet av det påfølgende skoleåret skulle det nedsettes bredt sammensatte læreplangrupper, nye læreplaner utvikles, sendes på høring, korrigeres, vedtas og sendes ut for implementering i landets nesten 4000 skoler. Det samme skulle gjøres med fag- og

³² Dette prosjektet ble ledet av Erling Lars Dale som i en bok om gjennomføring av utdanningsreformer, riktignok skriver at hovedtesen i boken er at «[i]mplementering av utdanningsreformer forutsetter institusjonalisering av toleranse overfor inkonsistenser» (Dale m.fl. 2011:189). Inkonsistens i Kunnskapsløftet blir altså i stor grad problematisert i evalueringen av Kunnskapsløftet, samtidig det i boken hevdes at man uansett må ta høyde for og regne med inkonsistens i reformer.

³³ Utdanningsforbundet, KS, NHO, LO, Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet, Norsk Studentorganisasjon, Norsk Lektorlag, Skolenes landsforbund, Nasjonalt råd for lærerutdanning, Skolelederforbundet og Elevorganisasjonen.

timefordelingen. Kommuner og skoler fikk dermed ett skoleår til å utforme nye fag og til å endre pedagogisk praksis.

I teorikapittelet viste jeg blant annet til Røviks (2007) hierarkiske oversettelseskjede, som i alle fall delvis synes å være dekkende for hvordan staten la opp implementeringen av Kunnskapsløftet. Reformen har slik Røvik antar en top-down-orientering, der den politiske ledelsen tar initiativ til og er den største drivkraften for spredning av reformen i organisasjonen. Reformen er stimulus-respons-basert med gradvis implementering, oversetting og tilpasninger etter hvert som den synker nedover i organisasjonen (stat, kommune, skole). Endelig går reformen fra det abstrakte til det konkrete ved at det er de lavere nivåene som først og fremst operasjonaliserer og fyller reformen med innhold. På et punkt synes det å være avvik mellom Røviks modell og Kunnskapsløftet. Mens en hierarkisk og instrumentell implementering gir de underliggende nivåene begrenset frihet til å oversette, viste empirikapittelet at Kunnskapsløftet på mange måter utvider det lokale handlingsrommet. Ettersom Kunnskapsløftet likevel øker omfanget av kontroll gjennom kvalitetsvurdering og tilsyn, vil imidlertid bruken av disse avgjøre hvor omfattende det lokale handlingsrommet til blir. Mitt eget utvalg tyder på at både nasjonale prøver og tilsyn har virket bestemmende på håndhevelsen av det lokale handlingsrommet, og sånn sett er det klare likhetstrekk mellom implementeringen av Kunnskapsløftet og antakelsene i Røviks hierarkiske oversettelseskjede.

Empirikapittelet viser at sentrale myndigheter ikke hadde en strategi for implementering av reformen, utover en oversikt over innføringstakten. De overlot i stedet til de underliggende nivåer i organisasjonen å finne ut hvordan Kunnskapsløftet skulle operasjonaliseres i praksis. Forventningen om at staten ville forutsette at reformen ble fulgt opp lojalitet og nøyaktig er dermed styrket. Med tanke på at dette var den fjerde storskala reformen av grunnopplæringen på 35 år, og på kunnskapen om hvor vanskelig det er å endre skolens praksis gjennom slike reformer, synes dette som en risikabel strategi. I en OECD-rapport fremkommer det at staten aldri har hatt en implementeringsstrategi for andre utdanningsreformer heller: «There is no clearly defined implementation strategy for education reform throughout the different levels, including municipalities and schools» (OECD 2011:4). I Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – mestring – muligheter*, som omhandler ungdomstrinnet, bekrefter Kunnskapsdepartementet at Norge mangler en klar strategi for å gjennomføre reformer og endringer i utdanningssystemet: «Departementet tar disse styringsutfordringene på alvor og vil arbeide frem en bredt anlagt strategi for gjennomføring av prioriterte tiltak i meldingen» (Meld. St. 22 (2010–2011):100). I mai 2012 lanserte departementet en egen strategi for gjennomføring av tiltak i denne stortingsmeldingen

(Kunnskapsdepartementet 2012b). Etter flere tiår i ulike reform- og implementeringsfaser er det altså først i 2012 at utdanningsmyndighetene bruker en egen implementeringsstrategi slik Fullan og Pomfret (1977) anbefalte for 35 år siden.

Kunnskapsløftet i et kulturperspektiv

Reformens kontekst

I teorikapittelet presenterte jeg en forventning om at den lokale konteksten ville definere behovet for og innstillingen til reformen. Et viktig spørsmål er om statens problemdefinisjon også er relevant og riktig i andre deler av organisasjonen. Empirikapittelet viser at de fire kommunene i utvalget drev en skole som lå tett opp mot prinsippene i Reform 97, med vektlegging av prosjektarbeid, metoder og aktiviteter. Kommunene oppfattet at de drev en god skole før Kunnskapsløftet og opplæringspraksisen ble i liten grad problematisert av politikere, kommuneadministrasjon og lærere. Behovet for en ny utdanningsreform var sånn sett ikke tilstede i kommunene i mitt utvalg, men etter hvert som debatten om internasjonale undersøkelser og nasjonale prøver roet seg, aksepterte kommunene likevel problemdefinisjonen. Kunnskapsløftet var med andre ord ikke en reform kommunene etterspurte i utgangspunktet, men heller ikke noe de avviste da den kom. Det er mulig at dette ville vært annerledes uten reformens spesielle opptakt med PISA-resultater og nasjonale prøver.

Empirikapittelet viser at reformen har truffet ulike kontekster som på hver sin måte kan ha påvirket implementeringen av den. Det virker som om Kunnskapsløftet har møtt «konkurranse» fra kommunens egne reformer og at disse fikk større oppmerksomhet i kommunen enn det Kunnskapsløftet fikk de første årene etter at den var innført. I den lille fjellkommunen fremstod skolebehovsplanen og nedleggelsen av de fleste skolene som en større reform enn Kunnskapsløftet. Kommuneadministrasjonen var samtidig liten og hadde ikke anledning til å lede gjennomføringen av flere store endringer samtidig. I den mellomstore bykommunen var man opptatt av den nye ordningen med fellesrektorer, en ordning som skapte så store konflikter at Kunnskapsløftet nærmest ble satt på vent. I den store bykommunen pågikk det en omfattende administrativ reform samtidig som Kunnskapsløftet skulle innføres. Forutsetningene var kanskje bedre i den mellomstore landkommunen, som allerede før Kunnskapsløftet hadde satt i gang mange skoleutviklingsprosjekter. Men også her har konteksten som reformen kom inn i betydning: Hvordan forholder en aktiv skoleeier med gode resultater seg til å skulle bli reformert?

Forventningen om at den lokale konteksten vil definere behovet for og innstillingen til reformen, er styrket. Etter noen vanskelige første år, ser det likevel ut til at flere av kommunene i utvalget har fått et helt annet grep både om Kunnskapsløftet og om sin egen rolle som skoleeier. Dette bekrefter også antakelsen i teorikapittelet om at reformer er tidkrevende og ressurskrevende og at man ikke kan forvente store og umiddelbare endringer. Det er derfor interessant å registrere at det foregår mindre og skrittvis endringer, slik Thelen (2003) beskriver som kjennetegn for hvordan varige endringer kan skapes. Teorikapittelet understreker nettopp at god implementering handler om å utvikle et handlingsforløp innenfor eksisterende praksis i organisasjonen.

Reformens utforming

I teorikapittelet presenterte jeg en forventning om at implementeringen av reformen vil påvirkes av uskrevne regler for hva som er akseptabel handling (*passenhetslogikk*) og av intstitusjonaliserte normer og verdier (*stiavhengighet*) (jf. Selznick 1997 og Krasner 1988). I motsetning til det instrumentelle perspektivet, som la vekt på formell struktur, legger altså kulturperspektivet vekt på hvordan de mer uformelle strukturene i organisasjonen påvirker utformingen av reformen. I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* heter det at det må «vises tillit til skolen og lærerne som profesjonelle yrkesutøvere», noe som åpner for at passenhetslogikk og stiavhengighet får definere operasjonaliseringen av Kunnskapsløftet. Et viktig spørsmål blir da: Hva er kommunens eller skolens passenhetslogikk, og hva kjennetegner kommunens ellers skolens sti? Det er vanskelig å gi et generelt svar på dette. Informantene i utvalget uttaler at kommunen ikke var en sterk og synlig skoleeier før Kunnskapsløftet, og det var ikke lett å få øye på hva som var eventuelt var passenhetslogikken og stiavhengigheten i kommunens politikk og forvaltning. Det viktigste kjennetegnet ved skoleeierrollen til kommunene i utvalget, var at skolene i stor grad var selvstyrte før Kunnskapsløftet. Jeg fikk inntrykk av at skolene i kommunene drev veldig forskjellig og at kommuneadministrasjonen ikke hadde spesielt god oversikt over opplæringspraksisen. Det at kommunene i begrenset grad styrte operasjonaliseringen og implementeringen av Kunnskapsløftet, vil sannsynligvis bare forsterke passenhetslogikken og stiavhengigheten på den enkelte skole, eksempelvis knyttet til forståelse og bruk av læreplaner (jf. Goodlad 1979) og reformbarrierer (jf. Dalin 1995). Derfor vil en studie av passenhetslogikk og stiavhengighet sannsynligvis være mer interessant på skolenivå enn på et kommunenivå som i tre av fire kommuner i utvalget har en helt begrenset administrasjon.

Informantene forteller likevel at skolene i stor grad arbeidet etter prinsippene i Reform 97, og at Kunnskapsløftet ble et oppmerksomhetsskifte fra læringsprosesser til læringsresultater. Informantene mener skolene nå er mer bevisste på de pedagogiske valgene de tar, hva som er målet med opplæringen og hvilket utbytte elevene sitter igjen med. Sånn sett har Kunnskapsløftet hatt en effekt i disse kommunene, men ifølge informantene er ikke dette først og fremst som følge av endringer i formell struktur. Det handler vel så mye om PISA-undersøkelsen og offentliggjøring av resultater. I alle de fire kommunene har jeg hørt omtrent den samme historien om hvordan kommunen har endret sin rolle som skoleeier: tidligere hadde kommunen flere titalls «prioriteringer» for skolene i kommunen og de følte ikke at skolene hadde en felles identitet. Tre av kommunene har i dag begrenset seg til tre satsingsområder og en fjerde kommune er i ferd med å gjøre det samme. Dette har gjort det lettere for kommunestyret og kommuneadministrasjonen å vise forventninger overfor skolene og til å vite hva de skal fange opp av utviklingstrekk og følge opp av utfordringer. Satsingsområdene går i stor grad overens med Kunnskapsløftet, og er nedfelt i skolepolitiske programmer og kvalitetsplaner som alle er tilpasset lokale forhold og forutsetninger. En årsak til at skoleeierrollen har endret seg, kan være kombinasjonen av mangel på tydelighet i reformdokumentene og mangel på evne til å operasjonalisere reformen på skolene.

Selv om tiltakene i Kunnskapsløftet i stor grad er knyttet til den formelle strukturen, prøver reformen også å møte de mer uformelle sidene ved skolen gjennom å kombinere lokal handlefrihet med å utvikle skolen som en lærende og profesjonell organisasjon. I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* heter det blant annet at skolen må ha nødvendig kompetanse for å kunne møte behovene i kunnskapssamfunnet, at de må ha kunnskap om sterke og svake sider ved egen organisasjon og at de må ha en kultur for kontinuerlig læring og utvikling (St.meld. nr. 30 (2003–2004):24). Utover programmet *Kunnskapsløftet fra ord til handling*, som er nærmere presentert i empirikapittelet, ser det likevel ikke ut til at ambisjonene om å utvikle skolen som lærende organisasjon har blitt fulgt opp gjennom nye tiltak. Skolen som lærende organisasjon er for eksempel bare anekdotisk omtalt i stortingsmeldingene som har kommet etter at Kunnskapsløftet ble innført, og det er grunn til å spørre hva som skjedde med denne delen av Kunnskapsløftet.

Reformens forankring

I teorikapittelet presenterte jeg en forventning om at organisasjonens lojalitet til reformen styrkes av muligheten for å kunne tilpasse reformen etter lokale behov i kombinasjon med

implementeringstiltak som kapasitetsoppbygging, kompetanseutvikling og veiledning. Empirikapittelet viste at kommunene fikk stor frihet til å operasjonalisere og implementere Kunnskapsløftet. «Alle i organisasjonen må ta ansvar og føle seg forpliktet til å realisere felles mål» heter det i stortingsmeldingen (St.meld. nr. 30 (2003–2004):26). Som teorikapittelet viser er det imidlertid ingen tradisjon for at kommuner velger modeller som avviker fra det som oppfattes å være den nasjonale standarden. Tidligere undersøkelser viser at både kommuner og skoler i utgangspunktet forventer og ønsker en omfattende og detaljert læreplan (Bachmann m.fl. 2004, Bachmann m.fl. 2008). Utvidet lokalt handlingsrom blir sjelden utnyttet og fører sjelden til kommunalpolitisk revitalisering (Engeland 2008:200), noe vi blant annet kan se ved at mulighetene til fleksibilitet i systemet i liten grad brukes.³⁴

Når Kunnskapsløftet i så stor grad avviker fra en tidligere styringsmodell, kan man kanskje forvente at det brukes noen virkemidler for å få denne styringsmodellen til å fungere. Empirikapittelet viser imidlertid at staten ikke hadde en implementeringsstrategi, og at det de første årene ikke ble gitt konkrete retningslinjer og veiledning for implementering av reformen. Det ble utviklet en rekke brosjyrer rettet mot ulike målgrupper og et eget nettsted (kunnskapsloefet.no) som totalt sett ga mye informasjon om *hva* Kunnskapsløftet er, men det var lite informasjon om *hvordan* Kunnskapsløftet skulle implementeres. Kommunene fikk samtidig kun ett år (skoleåret 2005–06) på å planlegge innføring av reformen før den for de fleste trinn skulle være innført skoleåret 2006–07. Mens den store bykommunen har «oversatt» og operasjonalisert reformen på vegne av skolene i kommunen, etterlyser de mellomstore og den minste kommunen klarere styringssignaler, mer veiledning og til dels også mer direkte føringer på opplæringspraksisen.³⁵

I teorikapittelet viser jeg til at det å avklare hva en ønsker å oppnå med en reform, og hvorfor en ønsker dette, er en viktig forutsetning for å lykkes med en implementeringsprosess. Dette ble i liten grad gjort i kommunene i utvalget, i alle fall ikke på kommunenivå – og i alle fall ikke før reformen var innført. Selv om den store bykommunen hadde god kontroll på implementeringen av reformen, tok det flere år før de øvrige kommunene egentlig skjønnte hva deres rolle i reformarbeidet skulle være. En viktig grunn kan være at staten ikke hadde

³⁴ Eksempler på dette er muligheten til å omdisponere 25 prosent av timetallet og muligheten til å avvike fra hovedmodellen (2+2-modellen) i fag- og yrkesopplæringen i videregående opplæring.

³⁵ Informanten i den lille fjellkommunen vil for eksempel ha læreplaner med kompetansemål på hvert trinn og læreplaner med innholdselementer. Kunnskapsløftets læreplaner har kompetansemål på 2., 4., 7. og 10. årstrinn, noe som gjør at kommunene og skolene selv må plassere fag og porsjoner lærestoffet på de ulike trinnene etter hva de selv opplever som hensiktsmessig.

tydeliggjort hva kommunenes rolle egentlig skulle være. En annen grunn kan være at kommunene ikke hadde kompetanse og kapasitet til å lede arbeidet med å implementere en stor statlig reform. Dette har fått konsekvenser: Bonesrønning m.fl. (2011:vi) finner gjennom regresjonsanalyser betydelig variasjon mellom kommunene i hvilken grad de har implementert Kunnskapsløftet. Det er et klart mønster at store kommuner har implementert mer av reformen enn små kommuner. Det gir grunn til å spørre: Når 40 prosent av kommunene i Norge har under 3000 innbyggere, hva slags veiledning og hjelp trenger denne type kommuner til å «oversette» reformer, og hva slags veiledning og hjelp fikk de når Kunnskapsløftet skulle implementeres? Det er ikke tilstrekkelig at to-tre lærere i disse kommunene får plass i et etter- og videreutdanningstilbud, at en inspirerende foreleser inviteres til en samling for lærere i kommunen, at noen deltar på seminar hos fylkesmannen eller at andre leser informasjon på nettsider.

Empirikapittelet viser at staten og kommunene brukte flere milliarder kroner på kompetansehevingstiltak i forbindelse med reformen. Det ble imidlertid ikke lagt føringer for hvordan pengene skulle brukes, og deler av midlene ble også brukt på tiltak som ikke var relevante for Kunnskapsløftet. Etter- og videreutdanningen var ikke innrettet for å tette kompetanseshullet mellom den faktiske og ønskede tilstanden i grunnopplæringen beskrevet i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Slik kommunene i utvalget presenterer ordningen, fremstår det mer som en individuell rettighet knyttet til å få et stipend heller enn en kollektiv strategi for å ruste skolene til å arbeide i tråd med reformens mål. Det må også understrekes at den omfatter svært få selv om disse lærerne sannsynligvis også er svært heldige ettersom tilbudet holdet høy faglig kvalitet.

Empirikapittelet viser at informasjonsmateriell og ulike former for kurs og konferanser var de viktigste implementeringsvirkemidlene i Kunnskapsløftets første år. Dette er ifølge Fixsen m.fl. (2005:70) også de vanligste virkemidlene for å engasjere medarbeidere til implementering av reformer. Basert på en gjennomgå av 743 artikler og rapporter finner likevel forskerne at dette har liten effekt:

«Although these have been two of the most widely used methods for attempting implementation of policies, programs, and practices, they repeatedly have been shown to be ineffective in human services, education, health, business, and manufacturing [...] Information dissemination alone (research literature, mailings, promulgation of practice guidelines) is an ineffective implementation method, and training (no matter how well done) by itself is an ineffective implementation method [...] A different

approach needs to be taken to implement policies, programs, and practices effectively» (ibid.:70).

Empirikapittelet viser at staten to år etter innføringen av Kunnskapsløftet tar mange grep for å få implementeringen på skinner. Det legges opp til en justering av læreplanene, det skal utarbeides veiledende læreplaner i fag, det skal gis veiledning i lokalt læreplanarbeid, det skal utarbeides veiledningsmateriell om hvordan tilpasset opplæring kan realiseres, det skal etableres et veilederkorps og alle kommuner og skoler skal få et verktøy for å gjennomføre ståstedsanalyser og organisasjonsanalyser. Staten måtte altså erfare at kommunene hadde store problemer med å ta ansvar for implementeringen av Kunnskapsløftet før de begynte å bruke egne implementeringsvirkemidler. Kommunene i utvalget måtte på samme måte erfare at skolene hadde problemer med operasjonaliseringen av reformen før de tok ordentlig ansvar for reformen. Etter hvert som både staten og kommunen har opparbeidet seg disse erfaringene, har de fått en langt tydeligere rolle i implementeringen av reformen. Kommunene i utvalget har etter en viss tid prioritert mål, utviklet indikatorer og planer for oppfølging av sine prioriterte mål. Skolene er mer eller mindre grad omfattet av et veilednings- og støtteapparat. Oppsummert betyr dette at lojalitet til reformen ikke i seg selv kan bygges med utgangspunkt i stor lokal handlefrihet. Det er heller kombinasjonen av klare styringssignaler, tydelig ansvarsfordeling, mulighet for lokale tilpasninger og implementeringstiltak som bygger opp lojalitet til reformen.

Kunnskapsløftet i et myteperspektiv

Reformens kontekst

I teorikapittelet presenterte jeg en forventning om at reformbehovet er konstruert for å legitimere en gitt løsning eller organisasjonsoppskrift. Et vanlig grep er å lage en myte om at organisasjonen må moderniseres for å kunne møte behovene i fremtiden. Overgangen fra et industrisamfunn til et kunnskapssamfunn ble brukt som begrunnelse for Kunnskapsløftet: «[...] skolen [må] forandres når samfunnet forandres» (St.meld. nr. 30 (2003–2004):3). Som empirikapittelet viser var begrunnelsen for 1990-tallsreformene omtrent den samme. Overgangen til et kunnskapssamfunn ble ikke bare brukt for å legitimere behovet for reformene i seg selv, men også for å legitimere de konkrete organisasjonsløsningene, altså sterk statlig styring i 1990-tallsreformene og økt lokal handlefrihet i Kunnskapsløftet. Høyre gikk til valg på et omfattende reformprogram for norsk skole, som de hadde utviklet og

presentert lenge før «PISA-sjokket». I programmet for stortingsperioden 2001–05 heter det for eksempel at skolen skal slippes fri og at myndighetene skal sette klare faglige mål for undervisningen, overlate til den enkelte skole og lærer hvordan målene skal nås og deretter kontrollere om målene er nådd. Kristin Clemet fikk drahjelp av PISA-undersøkelsen som ifølge hennes statssekretær gjorde at de fikk en «flying start» på sin periode i Utdannings- og forskningsdepartementet (Bergesen 2006:42). Ettersom organisasjonsløsningen allerede var laget før PISA-undersøkelsen og evalueringen av Reform 97 var ferdigstilt, kan det tyde på at denne forskningen først og fremst ble brukt til å legitimere Høyres organisasjonsløsning. Sann sett er forventningen om at reformbehovet brukes til å legitimere en gitt løsning eller organisasjonsoppskrift styrket. Mye kan tyde på at flere av elementene i Kunnskapsløftet hadde blitt gjennomført i en eller annen form uansett. Dette betyr imidlertid ikke at reformbehovet var konstruert og at det ikke var behov for et oppmerksomhetsskifte i skolen.

Reformens utforming

I teorikapittelet presenterte jeg en forventning om at reformen utformes med utgangspunkt i en eller flere organisasjonsoppskrifter. Disse er generelt utformet, har et elastisk språk og en løs tilknytning til organisasjonens egentlige virksomhetsområde. Uavhengig av om dette er en god løsning for skolen eller ikke, bygger Kunnskapsløftet på en organisasjonsoppskrift som har blitt brukt i en rekke offentlige reformer de siste årene. Organisasjonsoppskriften innebærer delegering av myndighet gjennom målstyring i kombinasjon med resultatstyring gjennom økt rapportering og kontroll. Det etableres på denne måten et tydeligere skille mellom politisk styring og faglig/pedagogisk/profesjonell styring. Stortinget fastsetter klare nasjonale mål, mens skolene får stor frihet til å velge metoder, definere innhold og velge virkemidler. Stortinget stiller deretter skolene til ansvar for deres resultater gjennom brukerundersøkelser og nasjonale prøver. Sagt med Petter Aasens ord: «Det er de sentrale myndigheters oppgave å formulere så tydelige mål som mulig for så å overlate til de lokale enheter å velge egnede gjennomføringsinstrumenter, før de sentrale myndigheter så igjen sørger for at virksomheten på det lokale nivået blir evaluert mot de stipulerte målene» (Aasen 2007:38). Denne løsningen er ikke spesielt utviklet for skolen, og Kunnskapsløftets organisasjonsløsning baserer seg sann sett på *dekontekstualisering* (jf. Røvik 2007), altså at en gitt praksis i en organisasjon eller sektor forsøkes spredt gjennom en reform i en annen organisasjon eller sektor.

Reformens forankring

I teorikapittelet presenterte jeg en forventning om at reformen har svak forskningsmessig forankring, men at den likevel oppfattes som et godt virkemiddel i organisasjonens omgivelser. Som empirikapittelet viser ble internasjonale undersøkelser og norsk utdanningsforskning brukt for å begrunne behovet for reformen. Dette står i kontrast til 1990-tallsreformene som erstattet den forrige reformen, *Mønsterplanen 1987 (M87)*, helt uten at den var evaluert. I et foredrag som Hernes holdt på en konferanse i Ålesund i 1995, hevder han at pedagogisk forskning bidrar med lite nytt: «Uansett hva forskerne kommer frem til, vil jeg legge opp politikken slik at deres resultater vil være foreldet i det øyeblikket de blir presentert» (Hovdenak 2000:34). Sjøberg (2007) skriver at Kristin Clemet på sin side knapt kunne åpne munnen uten å henvise til at «internasjonale studier har vist at ...». Skolehistoriker Telhaug (2005:175) spør likevel: «Hva støtter Clemet seg til av forskningsbasert innsats når hun stiller så store forhåpninger til den lokale frihet i saker som gjelder skolenes og lærernes organisering av læringsarbeidet?». Jeg kan ikke se av St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* at de viktigste tiltakene generelt sett har en god forskningsmessig forankring, selv om situasjonsbeskrivelsen er basert på både nasjonal og internasjonal forskning. Selv om det finnes mange referanser til forskning i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* og i andre reformdokumenter, er dette først og fremst knyttet til situasjonsbeskrivelsen og ikke knyttet til valg av virkemidler. Det vises for eksempel ikke til erfaringene fra Sverige, der grunnopplæringen har vært gjennom den samme læreplanreformen og den samme desentraliseringen som det legges opp til i Kunnskapsløftet, uten at dette har gitt spesielt positive resultater (Overland 2006:98–99). Det er grunn til å spørre: er Kunnskapsløftets organisasjonsløsning først og fremst en myte? Altså at reformen oppfattes som en effektivt, moderne og rasjonell løsning på skolens utfordringer, uten at man egentlig kan være så sikker på den faktisk er det.

Tilpasset opplæring er et annet eksempel på en myte i skolen. Det oppfattes som et effektivt og godt grep, men det er ingen som egentlig vet hva tilpasset opplæring innebærer i praksis (Bachmann og Haug 2006). Begrepet nevnes 59 ganger i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, men uten at det ligger noen definisjon³⁶ av begrepet i meldingen. Det

³⁶ Den mest konkrete definisjonen jeg har funnet er i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen: «Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. Opplæringen må ikke bare tilpasses fag og lærestoff, men også elevenes alder og utviklingsnivå. Læreren må bruke elevenes ulike forutsetninger,

snakkes først og fremst om at opplæringen skal bli mer tilpasset til den enkelte elev. Dermed blir det opp til lærerne å omsette det politiske begrepet «tilpasset opplæring» til det pedagogiske begrepet «tilpasset opplæring». Uklarheten i begrepet, som forskningen også er preget av (ibid.), gjør at skolen kan forholde seg til tilpasset opplæring slik det passer dem selv. Begrepet kan likevel tjene både en hyklerisk funksjon (jf. Brunsson 2003) ved at man kan snakke om tilpasset opplæring på en måte og praktisere det på en helt annen måte. Fordi skolen er utsatt for så mange ulike forventninger, kan det å vise til et prinsipp om alle har får tilpasset opplæring (opplæringsloven § 1–3) likevel være et godt grep for å skape legitimitet i skolens omgivelser. Så lenge betydningsinnholdet og operasjonaliseringen er så variert innad i skolen (Bachmann og Haug 2006), forblir tilpasset opplæring først og fremst et fenniss.

sammensetning av elevgruppen og hele læringsmiljøet som ressurser i læringen. Det finnes ingen enkle løsninger på hvordan man skal gi tilpasset opplæring». (St.meld. nr. 16 (2006–2007):76).

Kapittel 5

Konklusjon

Cuban (1990) innleder artikkelen «Reforming Again, Again and Again» med å sitere den franske forfatteren Andre Gide:

«Everything has been said before, but since nobody listens, we have to keep going back and begin all over again».

Både artikkelens tittel og sitatet synes minst like relevant i dag som da den ble publisert i 1990: Hvordan kan det ha seg at utdanningsreformer hele tiden leder til nye reformer? Da Kunnskapsløftet ble vedtatt i 2004, hadde norsk skole vært gjennom en stor utdanningsreform hvert tidende år siden 1970-tallet. Bakgrunnen for at jeg ønsket å skrive denne masteroppgaven var en undring over hvorfor det som i utgangspunktet er store og brede reformer hele tiden «kommer tilbake» gjennom nye reformer. Min arbeidshypotese var at reformene var dårlig implementert, og at nye reformer derfor er et forsøk på å kompensere for svakheter ved forrige reform. Gjennom arbeidet med oppgaven har jeg skjønnet at årsakssammenhengene er mye mer omfattende.

Funn i oppgaven

Hva kjennetegner og kan forklare organisasjonstenkningen og implementeringen av Kunnskapsløftet? Dette er oppgavens problemstilling. Jeg har lagt til grunn at jeg gjennom å studere Kunnskapsløftets *kontekst*, *utforming* og *forankring* i et *instrumentelt perspektiv*, et *kulturperspektiv* og et *myteperspektiv* vil kunne svare på problemstillingen. I teorikapittelet har jeg avgrenset denne teoretiske tilnærmingen gjennom ni forventninger til det empiriske arbeidet. Funnene i oppgaven er derfor konsentrert rundt disse ni forventningene.

Reformens kontekst

Høyre gikk i 2001 til valg på et omfattende reformprogram for norsk skole, og hadde egentlig en ferdig utviklet løsning allerede før serien med internasjonale og nasjonale undersøkelser, samt Kvalitetsutvalgets utredninger, var lagt frem. Det såkalte «PISA-sjokket» gjorde det

mulig for regjeringen å etablere en krisedefinisjon som sa det ikke var sammenheng mellom ressursinnsats og resultater i skolen. En slik avstand mellom den ønskede verden og den faktiske verden er ifølge det instrumentelle perspektivet også den viktigste årsaken til at reformer oppstår. Oppgaven har vist at regjeringen hele tiden bygget opp under sin egen krisedefinisjon og sitt eget reformbehov, slik myteperspektivet antar, og etter hvert som krisedefinisjonen ble institusjonalisert var handlingsrommet stort nok til å gjennomføre nesten hvilken som helst reform.

Oppgaven viser at Kunnskapsløftet i første rekke ivaretok politiske behov, og at reformen ikke var drevet av etterspørsel i kommunene. Kommunene i utvalget hadde innarbeidet en pedagogisk praksis som de var fornøyde med og som de stort sett ikke problematiserte. Når så Kunnskapsløftet ble sendt ut til kommunene, måtte den konkurrere med lokale reformer og konflikter. Ingen av kommunene stod klare for å implementere en ny statlig reform, og i tre av kommunene i utvalget synes det som om reformen ble forsinket. Dette gjorde at den lokale konteksten rundt reformen fikk definere reformens første år, slik kulturperspektivet antar.

Reformens utforming

Kunnskapsløftet ble både omtalt som et tidsskille og en videreføring, og oppgaven har på ulike måter vist hvordan reformens mål er uklare og mangetydige, slik det instrumentelle perspektivet antar. Det er sannsynligvis ikke så veldig overraskende heller. Grunnopplæringen er en organisasjon som skal ivareta mange ulike behov, og utydelige målformuleringer er en vanlig strategi for å oppnå enighet i komplekse organisasjoner. Det er mer problematisk at organisasjonsløsningen i Kunnskapsløftet ikke egentlig er tilpasset behov og egenskaper ved grunnopplæringen. Det er heller ikke helt uproblematisk at en organisasjonsløsning eller reformidé, som den Høyre gikk til valg på i 2001, kan «overleve» det store omfanget av nasjonal og internasjonal forskning, samt omfattende offentlige utredninger, uten at det har noen særlig betydning for hvordan reformen blir utformet.

Kunnskapsløftet er som antatt i myteperspektivet en reform som baserer seg på en organisasjonsoppskrift som har blitt brukt i en andre rekke reformer av offentlig sektor de siste tiårene. Denne går ut på at myndighet og oppgaver som tidligere har blitt håndtert på sentralt nivå delegeres nedover i organisasjonen gjennom målstyring i kombinasjon med økt rapportering og kontroll gjennom resultatstyring. Det ble ikke foreslått alternativer til Kunnskapsløftet og reformen ble vedtatt av alle partier – sannsynligvis ikke på grunn av

organisasjonsløsningene i seg selv, men på grunn av den spesielle konteksten som var blitt skapt rundt reformen. Det var imidlertid ingenting i PISA-undersøkelsen som tilsa at organisasjonsløsningen i Kunnskapsløftet var det eneste riktige. Det er ikke slik at landene som topper PISA-rangeringen har en organisasjonsløsning som likner på Kunnskapsløftet. Sannsynligvis kunne PISA-undersøkelsen også blitt brukt som brekkstang for 1990-tallsreformene.

Organisasjonsløsningen gjorde det mulig å flytte vanskelige spørsmål nedover i organisasjonen og dermed innføre reformen på svært kort tid. På denne måten oppstod det forhandlinger mellom aktører og beslutningsledd om konkretisering og operasjonalisering av reformen, slik det instrumentelle perspektivet antar, og et viktig utgangspunkt for denne type forhandlinger var sannsynligvis passenhetslogikk og stivhengighet, slik kulturperspektivet antar. Så lenge forhandlingene bunner i en felles forståelse og enighet om retningen for reformen er heller ikke dette spesielt problematisk. Det problematiske er at Kunnskapsløftet i liten grad tok høyde for at vi har den kommunestrukturen vi har. Mange kommuner har ikke hatt kapasitet og kompetanse til å omsette en så avansert reform som Kunnskapsløftet til noe meningsfylt.

Oppgaven har vist at kommunene i utvalget ikke inntok en aktiv rolle i Kunnskapsløftets første år, og at de hovedsakelig delegerte ansvaret videre til skolene. Dermed ble en i utgangspunktet lite bearbeidet reform oversendt til skoler som tidligere var vant til å arbeide etter detaljerte statlige føringer. Oppgaven har vist at dette har skapt stor frustrasjon hos noen, mens det hos andre har skapt gode diskusjoner og refleksjoner rundt skolens pedagogiske praksis. Staten sendte altså ut en reform med forventninger som mange ikke har hatt forutsetninger til å innfri. Det gjelder for eksempel forventningene om at det skal utvikles lokale læreplaner, at grunnleggende ferdigheter skal være en integrert del av alle fag og at kommunen skal styre skolen med utgangspunkt i kunnskap om resultater. Det er ikke tiltakene i seg selv som er problematiske, men det at de sendes ut til kommuner og skoler uten at de egentlig er ferdig utviklede, uten at det følger med veiledning og uten at man vet om det finnes kvalifisert personale til å implementere tiltakene lokalt. Faren er selvsagt at reformen gir en rekke utilsiktede virkninger. Et eksempel er det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, som uten nødvendig veiledning og trening både kan føre til at kommunene sitter igjen med masse informasjon de ikke kan bruke til noe eller at informasjonen misbrukes og misforstås – og danner grunnlag for en feilaktig kunnskapspolitikk.

Reformens forankring

Innholdsendringer i skolen krever at læreren endrer en rolle og en praksis som vedkommende gjerne har brukt mange år på å gjøre seg fornøyd med. Implementering av reformer i skolen må derfor forstås som et langt mer omfattende arbeid enn utvikling av reformer. Implementeringsteori gir anføringer på hvordan initiativtakere bak reformer kan legge opp gode implementeringsprosesser. Kapasitetsoppbygging, kompetanseutvikling og veiledning innenfor skolens eksisterende praksis kan være elementer i en implementeringsprosess. Staten forholdt seg i liten grad til denne type kunnskap og hadde for eksempel ingen strategi for å implementere Kunnskapsløftet. I stedet lå det en forventning om at kommunene og skolen har et formålsrasjonelt forhold til reformer, slik det instrumentelle perspektivet antar. Det er imidlertid godt dokumentert at dette ikke er tilfellet i skolen. Oppgaven viser, slik kulturperspektivet antar, at kommunene har tilpasset reformen etter lokale behov. Noen år inn i implementeringsprosessen erkjenner imidlertid departementet at kommunene og skolene ikke automatisk lar seg endre. Departementet ser seg nødt til å legge frem en egen stortingsmelding som beskytter kommuner og skoler mot den lokale friheten som egentlig ble beskrevet som premisset for hele reformen. Mange av grepene som har blitt gjort i etterkant av innføringen kompenserer for uklarhet i de opprinnelige reformdokumentene og for mangel på kapasitet og kompetanse i kommunene.

Det er likevel sannsynlig at Kunnskapsløftet er best «implementert» i samfunnet og i politikken, altså i skolens omgivelser. Reformen var et tydelig svar på utfordringene som PISA-undersøkelsen hadde avdekket, og den inviterer også omgivelsene til å ha et mer kvalifisert forhold til skolen ved å publisere resultater fra skolens praksis. Om reformen er svakt implementert i skolen, men godt implementert i omgivelsene, kan dette bidra til at skolen får en dynamisk og fleksibel ytre identitet, slik myteperspektivet antar. Dette skaper en dobbelthet mellom snakk og handling, der organisasjonen klarer å imøtegå kritikk i omgivelsene, uten at dette spiller inn på skolens indre kultur og identitet.

Avslutning

I oppgaven har jeg antatt at jeg gjennom å studere Kunnskapsløftets *kontekst*, *utforming* og *forankring* i et *instrumentelt perspektiv*, et *kulturperspektiv* og et *myteperspektiv* vil kunne svare på problemstillingen. Oppgaven har vist at det å studere en reform er vidt forskjellige øvelser avhengig av hvilket organisasjonsteoretisk perspektiv jeg legger til grunn. Derfor

mener jeg at denne oppgaven gir et bredt bilde av organisasjonstenkningen og implementeringen av Kunnskapsløftet.

Det har gått åtte år siden jeg deltok på pressekonferansen der St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* ble presentert, og like mange måneder siden jeg begynte arbeidet med denne oppgaven. I løpet av denne tiden har det ikke blitt noe lettere å slå fast med sikkerhet hva Kunnskapsløftet egentlig er. Desentralisering, som ble beskrevet som selve premisset for å løse skolens utfordringer gjennom Kunnskapsløftet, har blitt erstattet av en mer sentralisert utdanningspolitikk og en strøm av nye satsinger. Som et av politikkenes og samfunnets viktigste områder må likevel grunnopplæringen tåle å være i en kontinuerlig pendelbevegelse mellom ulike politiske initiativ og mellom statlig styring og lokal frihet.

Det er verdt å merke seg at på siden av alle reformer og satsinger i skolen de siste tiårene, har rekrutteringen til lærerutdanningen stupt. Reformen signaliserer at noe er galt, og hvis politikerne hele tiden sier at skolen er for dårlig og at den må endres, vil folk få negative assosiasjoner til den. Blir forventningene til lærerne endret i takt med reformene, vil færre jobbe i skolen fordi endringsvillige medarbeidere er underrepresentert på alle arbeidsplasser. I Norge har slike utilsiktede virkninger blitt synlige på tvers av utdanningsreformene: Politikerne har initiert en serie av reformer, med til dels motstridende tiltak, som i varierende grad har blitt implementert. Samtidig har det skjedd utilsiktede og mer fundamentale endringer i skolen: rekrutteringen til lærerutdanningen har stupt, omdømmet til skolen har blitt svekket og elevenes prestasjoner er svakere enn før.

På grunn av Kunnskapsløftet, og på tross av implementeringen av Kunnskapsløftet, er denne utviklingen i ferd må snu. Det har det skjedd et oppmerksomhetsskifte i skolen. Vi har begynt å gjøre noe med det egentlige problemet – problemet som ikke lar seg løse gjennom nye læreplaner, ny tilbudsstruktur i videregående opplæring, lovfestede prinsipper og organisasjonsoppskrifter. De tre siste årene har rekrutteringen til lærerutdanningen økt med over 50 prosent, og vi har gradvis flyttet oppmerksomheten fra strukturelle spørsmål, metoder og prosesser til spørsmål om skolens innhold og elevenes læring og læringsutbytte. Det å rekruttere de beste studentene inn i skolen, og å holde dem der, er sannsynligvis en bedre investering enn å utvikle store reformer med ti års levetid som skal «løse» alt på en gang.

Litteratur

- Aberbach, J.D. og B.A. Rockman (2002). «Conducting and Coding Elite Interviews». *Political Science and Politics*. 35(4):673–676.
- Andersen, S.S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, S.S. (2006). «Aktiv informantintervjuing». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 22(3):278–296.
- Bachmann, K. og P. Haug (2006). *Forskning om tilpasset opplæring*. Volda: Høgskulen i Volda.
- Bachmann, K. (2004). «Læreboken i reformtider – et verktøy for endring?». I: Imsen, G. (red.). *Det ustyrilige klaserommet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bachmann, K.E., K. Sivesind og R. Bergem (2008). «Evaluering og ansvarliggjøring i skolen». I: Langfeldt, G., E. Elstad og S. Hopmann (red.). *Ansvarlighet i skolen: politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Baklien, B. (2008). *Iverksetting av forebyggende tiltak*. Oslo: SIRUS
- Barrett, S. og C. Fudge (red.) (1981). *Policy and Action. Essays on the Implementation of Public Policy*. New York: Routledge.
- Berg, G. (2003). *Att förstå skolan: En teori om skolan som institution och skolor som organ*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergesen, H.O. (2006). *Kampen om kunnskapsskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berglund, F. (2003). *Velgere i villrede: en analyse av stortingsvalget 2001*. Oslo: N.W. Damm & Søn AS.

- Blossing, U., A. Hagen, T. Nyen og Å. Söderström (2010). «*Kunnskapsløftet – fra ord til handling*». *Sluttrapport fra evalueringen av et statlig program for skoleutvikling*. Oslo/Karlstad: Fafo og Karlstads Universitet.
- Bolman, L.G. og T.E. Deal (1984). *Modern Approaches to Understanding and Managing organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bonesrønning, H., J.M. Vaag Iversen og I. Pettersen (2011). *Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk*. SØF-rapport nr. 05/11. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS.
- Brunsson, N. og P. Olsen (red.) (1990). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Brunsson, N. og J.P. Olsen (1993). *The Reforming Oreganization*. London/New York: Routledge.
- Brunsson, N. (2003). *The Organization of Hypocrisy*. København: Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of Hope. Manintaining the dream of the Rational Organization*. Malmö: Liber
- City, E., R. Elmore, S. Fiarman og L. Teitel (2010). *Instructional Rounds in Education – A network approach to improving teaching and learning*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Christensen, T. (2008). «*En felles etat*» – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Rapport 5–8. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2001). «New Public Management i norsk statsforvaltning». I: Tranøy, B.S. og Ø. Østerud (red.). *Den fragmenterte staten: reformer, makt og styring*. Makt- og demokratiutredningen (1998–2003). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Christensen, T., P. Lægreid, P.G. Roness og K.A. Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Cohen, M.D., J. March og J.P. Olsen (1972). «A Garbage Can Model of Organizational Choice». *Administrative Science Quarterly*. 17(1):1–25.
- Cuban, L. (1988). «How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure» *Teachers College Record*. 99(3):453–477.
- Cuban, L. (1990). «Reforming Again, Again and Again». *Educational Researcher*. 19(1):3–13.
- Cuban, L. (1992). «What happens to reforms that last? The case of the junior high school». *American Educational Research Journal*. 29(-):227–251.
- Cuban, L. (2003). «What have Researchers and Policy Makers Learned about Converting Curricular and Instructional Policies into Classroom Practices?» I: K. Klette og Bjørnstad, L. (red.). *Current Issues in Classroom Research: praises, parameters and perspectives*. Oslo: Unipub.
- Dale, E.L. og J.I. Wærness (2003). *Differensiering og tilpasning i grunnopplæringen. Rom for alle – blikk for den enkelte*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Dale, E.L. og J.I. Wærness (2006). *Vurdering og læring i en elevaktiv skole*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dale, E.L. og K. Øzerk (2009). *Underveisanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger i Kunnskapsløftet*. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Dale, E.L., B.U. Engelsen og B. Karseth (2011). *Kunnskapsløftets intensjoner, forutsetninger og operasjonaliseringer: en analyse av en læreplanreform*. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Dale, E.L., N. Gilje og S. Lillejord (2011). *Gjennomføring av utdanningsreformer i kunnskapssamfunnet*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Dalin, P. (1995). *Skoleutvikling: Strategier og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalin, P. og J. Buli-Holmberg (2010). «Kvalitetsutvikling i skolen sett i lys av organisasjonsteoretiske perspektiver». I: Buli-Holmberg, J. og S. Nilsen (red.).

Kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring: Om forbedring av opplæringen for barn, unge og voksne med særskilte behov. Oslo: Universitetsforlaget.

Datnow, A. (2002). «Can we transplant educational reform, and does it last?». *Journal of Educational Change*. 3(X):215–239.

Datnow, A. (2005). «Five Key Factors in Supporting Comprehensive School Reform». *Springer International Handbooks of Education*. 13(1):195–215.

Durlak, J.A. og E.P. Dupre (2008). «Implementation matters: a review of re-search on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation». *American Journal of Community Psychology*. 41(3–4)327–350.

Dusenbury, L., R. Brannigan, M. Falco og W.B. Hansen, W. B. (2003). «A review of research on fidelity of implementation: Implications for drug abuse prevention in school settings». *Health Education Research*, 18(2):237–256

Ekholm, M., T. Lund, K. Roald og B. Tislevoll (2010). *Skoleutvikling i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Elias, M.J., J.E. Zins, P.A. Graczyk og R.P Weissberg (2003). «Implementation sustainability and scaling up of social emotional and academic interventions in public schools». *School Psychology Review*. 3(-):303–319.

Elliott, D.S. og S. Mihalic (2004). «Issues in Disseminating and Replicating Effective Prevention Programs». *Prevention Science*. 5(1).

Elmore, R.F. (1980). «Backward mapping: Implementation research and policy decisions». *Political Science Quarterly*. 94(4):601–16.

Elmore, R.F. (2004). *School Reform from the Inside Out. Policy, Practice, and Performance*. Cambridge: Harvard Education Press.

Engeland, Ø., G. Langfeldt og K. Roald (2008). «Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen?». I: Langfeldt, G., E. Elstad og S. Hopmann (red.). *Ansvarlighet i skolen: politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

- Engelsen, B.U. (2006). *Kan læring planlegges?* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Engelsen, B.U. (2008). *Kunnskapsløftet: Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter. Evaluering av Kunnskapsløftet.* Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Etzioni, A. (1982). *Moderne organisasjoner.* Oslo: Tanum.
- Fevolden, T. og S. Lillejord (2005). *Kvalitetsarbeid i skolen.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Fixsen, D.L., S.F. Naoom, K.A. Blase, R.M. Friedman og F. Wallace (2005). *Implementation research: A synthesis of the literature.* Tampa: The National Implementation Research Network University of South Florida.
- Foros, P.B. (2006). *Skolen i klemme: Dilemmaer og spenningsforhold.* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Fullan, M. (2007). *The New Meaning of Educational Change.* Fourth Edition. New York: Routledge og Teachers College Press, Columbia University.
- Fullan, M. og A. Pomfret (1977). «Research on curriculum and instruction implementation». *Review of Educational Research.* 47(1):335–397.
- Gager, P. J. og M.J. Elias (1997). «Implementing prevention programmes in high risk environments: Application of the resiliency paradigm». *American Journal of Orthopsychiatry*, 67(-):363–73
- Gjessing, H.-J., H.D. Nygaard og R. Solheim (1998). *Studier av barn med dysleksi og andre lærevansker. Bergen-prosjektet.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Goodlad, J. (1979). *Curriculum Inquiry: the Study of Curriculum Practice.* New York: McGraw-Hill Book Company.
- Gottweis, H. (2005). «Governing Genomics in the 21st Century: Between Risk and Uncertainty». *New Genetics and Society* 24(2):175–193.
- Grimen, H. (2004). *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter.* 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder.* Bergen: Fagbokforlaget.

- Grønmo, L.S., O.K. Bergem, M. Kjærnsli, S. Lie og A. Turmo (2004). *Hva i all verden har skjedd i realfagene? Norske elevers prestasjoner i matematikk og naturfag i TIMSS 2003*. Acta Didactica 5/2004. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Hacker D.J. og A. Tenent (2002). «Implementing reciprocal teaching in the classroom: Overcoming obstacles and making modifications». *Journal of Educational Psychology* 94(4):699–718
- Hagen, A. og T. Nyen (2009). *Kompetanse – for hvem? Sluttrapport fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008»*. Oslo: Fafo.
- Hansen, E. J. (2002). *Uddannelsessystemerne i sociologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hatch, T. (2000). «What Does it Take to «Go to Scale»? Reflections on the Promise and the Perils of Comprehensive School Reform». *Journal of Education for Students Placed at Risk*. 5(4):339–354.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement*. New York: Routledge.
- Haug, P. (1996) «Politikk og pedagogikk: skulestart for 6-åringar i Noreg». I: Haug, P. (red.). *Pedagogikk i ei reformtid*. Oslo/Volda: Norges forskningsråd/Høgskulen i Volda
- Haug, P. (2004). *Evaluering av Reform 97*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Hauge, H.A. og T. Knutheim (2006). «Hvordan kan rusmiddelforebygging bli mer relevant?» I: Hauge, H.A. og M.B. Mittelmark (red.). *Helsefremmende arbeid i en brytningstid*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hjern, B. og D.O. Porter (1981). «Implementation structures: A new unit of administrative analysis». *Organization Studies*. 2(3):211–27.

- Hopmann, S. (2003). «On the Evaluation of Curriculum Reforms». I: Haug, P. og T.A. Schwant (red.). *Evaluation Educational Reforms. Journal of Democracy*. Connecticut: IAP.
- Hovdenak, S.S. (2000). *1990-tallsreformene – et instrumentalistisk mistak?* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Husu, J. (2002). «Navigating through pedagogical practice – teachers' epistemological stance towards pupils». I: Sugrue, C. og C. Day (red.). *Developing teachers and teaching practice. International research perspectives*. London: Routledge Farmer.
- Høgeland, T. og M. Rønning (2010). Analyser av resultatutviklingen i skoler som deltar i programmet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling». Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Høyre (2001). *Valgprogram for Høyre*. Oslo: Høyre.
- Imsen, G. (2007). «Styringsstrategier og likhetsidealer i norsk skole – i utakt?» I: Hølleland, H. (red.). *På vei mot Kunnskapsløftet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Innst. S. nr. 268 (2003–2004) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forsknings-komiteen om kultur for læring*.
- Kallestad, J.H. og D. Olweus (2003). «Predicting teachers' and schools' implementation of the Olweus Bullying Prevention Program: A multilevel study». *Prevention and Treatment*. 6(21):3–21.
- Karlsen, G.E. (2001). «Implementering av utdanningsreformer». I: Hovdenak, S.S. (red.). *Perspektiver på Reform 97*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kjeldstadli, K. (1992). *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjærnsli, M., S. Lie, R.V. Olsen, A. Roe og A. Turmo (2004). *Rett spor eller ville veier? Norske elevers prestasjoner i matematikk, naturfag og lesing i PISA 2003*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Klette, K. (2003) «Studiens utgangspunkt». I: Klette, K. (red.). *Klasserommets praksisformer etter Reform 97*. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Koritzinsky, T. (2000). *Pedagogikk og politikk i L97: læreplanens innhold og beslutningsprosessene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Krasner, S.D. (1988). «Sovereignty. An Institutional Perspective». *Comparative Political Studies* 21(1):66-94.
- Kunnskapsdepartementet (2006). *Rundskriv F-012-06 Innføring av Kunnskapsløftet: Om fag- og timefordelingen i grunnopplæringen, tilbudsstruktur m.m.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2009). *Kompetanse for kvalitet: Strategi for videreutdanning av lærere 2009–2012*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2012a). *Kompetanse for kvalitet: Strategi for etter- og videreutdanning 2012–2015*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2012b). *Strategi for ungdomstrinnet. Motivasjon og mestring for bedre læring. Felles satsing på klasseledelse, regning, lesing og skriving*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Larsen, T.M.B., K. Lamer, W.T. Mørch, D. Olweus og S. Helland (2006). «Prinsipper og strategier for implementering». I: Nordahl, T. Ø. Gravrok, H. Knudsmoen, T.M.B. Larsen og K. Rørnes (red.). *Forebyggende innsatser i skolen: Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.
- Levin, B. (2008). *How to change 5000 schools. A practical and positive approach for leading change at every level*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lie, S., M. Kjærnsli, A. Roe og A. Turmo (2001). *Godt rustet for framtida? Norske 15-åringers kompetanse i lesing og realfag i et internasjonalt perspektiv. Nasjonal hovedrapport PISA 2000*. Acta Didactica nr. 4/2001. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.

- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- March, J.G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happens*. Free Press: New York.
- May, P. (2003). «Policy Design and Implementation». I: Peters, G.B. og J. Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Mazmanian, D.A. og P.A. Sabatier (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington: Lexington Books.
- Mazmanian, D.A. og P.A. Sabatier (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Meld. St. 19 (2009–2010) *Tid til læring*
- Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*
- Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter*
- Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*
- Midthassel, U. (2002). *Teacher involvement in school development activity. A study of Teachers in Norwegian compulsory schools*. Doktorgrad. Bergen: Det psykologiske fakultetet, Universitetet i Bergen.
- Mourshed, M., C. Chijioke og M. Barber (2010). *How the world's most improved school system keep getting better*. McKinsey & Company.
- Moren, J. (2011). *Om reformer*. Doktorgrad. Karlstad: Karlstads Universitet.
- Mullis, I.V.S., M.O. Martin, E.J. Gonzalez og A.M. Kennedy (2003). *PIRLS 2001 International Report. IEA's study of reading literacy achievement in primary schools in 35 countries*. Chestnut Hill: International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.
- Møller, J. og L. Sundli (2007). «Læreplanverket for Kunnskapsløftet – en introduksjon». I: Møller, J. og L. Sundli (red.). *Læringsplakaten: skolens samfunnskontrakt*. Kristiansand S: Høyskoleforlaget.

- Møller, J., T.S. Prøitz og P. Aasen (red.) (2009). *Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*. Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: NIFU STEP og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Møller, J. og P. Aasen (2009). «Faglig kontekst og analytiske perspektiver». I: Møller, J., T.S. Prøitz og P. Aasen (red.). *Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*. Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: NIFU STEP og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Møller, J. og E. Ottesen (red.) (2010). *Underveis, men i svært ulikt tempo: Et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet. Underveisanalyse av Kunnskapsløftet som styringsform*. Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: NIFU STEP og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Nilsen, R.Å. (2008). «Hva kjennetegner vår egen tid? Innledning om sosiologiske samtidsdiagnoser». *Sosiologi i dag*. 3-2008.
- NOKUT (2006). *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006*. Oslo: NOKUT.
- NOKUT (2010). *Evaluering av førskolelærerutdanning i Norge 2010*. Oslo: NOKUT.
- NOU 1988: 28 *Med viten og vilje*
- NOU 1991:4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*
- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*
- NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse*.
- NOU 2003: 16 *I første rekke*.
- NOU 2005: 6 *Samspill og tillit*.
- O'Day, J. (2002). «Complexity, Accountability, and School Improvement». *Harvard Educational Review*. 72(3)293–329.

- OECD (1989). *OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk. Ekspertvurdering fra OECD*. Oslo: Aschehoug.
- OECD (2002). *PISA in the News in Norway. December 2001–April 2002*. Paris: OECD.
- OECD (2004). *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.
- OECD (2011). *Improving lower secondary schools in Norway*. Paris: OECD.
- Overland, B. (2006). «Arbeid med læreplanen som prosess i skolen». I: Bjørnsrud, H., L. Monsen og B. Overland (red.). *Utdanning for utvikling av skolen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Oxford Research og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (2011a). *Utbytte av videreutdanning*. Kristiansand/København: Oxford Research og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole.
- Oxford Research og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (2011b). *Økt kompetanse – bedre læring. En analyse av innholdet i opplæringstilbudene i strategien «Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning av lærere»*. Kristiansand/København: Oxford Research og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole.
- Parsons, T. (1956). *Economy and Society*. London/Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Pedersen, J.S. (2010). *Reformerne i den offentlige sektor: Skab seks plusser!* København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Peters, B.G. (2001). *The Future of Governing*. 2. utgave. Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, B.G. (2005). *Institutional Theory in Political Science. The «New Institutionalism»*. London/New York: Pinter.
- Pressman, J.M. og A. Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- PricewaterhouseCoopers (2009). *Kom nærmere! Sluttrapport fra FoU-prosjektet «Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte»*. Tønsberg/Oslo: PricewaterhouseCoopers.

- Rokkan, S. (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roness, P.G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studier av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønnov, L.P. og B. Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebyggelse: En baggrundsrapport*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Salamon, L.M. (red.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press
- Sandberg, N. og P. Aasen (2008). *Det nasjonale styringsnivået: Intensjoner, forventninger og vurderinger*. Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: NIFU STEP og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Sarason, S. B. (1971). *The culture of the school and the problem of change*. Boston: Allyn & Bacon.
- Sartori, G. (1984). «Perfeksjonisme og utopi». I: Hagtvet, B. og W. Lafferty (red.). *Demokrati og demokratisering*. Oslo: Aschehoug & Co.
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Senge, P., A. Kleiner, C. Roberts, G. Roth, R. Ross og B. Smith (1999). *The Dance of Change: The Challenges to Sustaining Momentum in Learning Organizations*. New York: Currency/Doubleday.
- Sjøberg, S. (2007). «PISA and «real life challenges» Mission impossible?» I: Hopman, S. (red.). *PISA according to PISA, Does PISA Keep What It Promises?* Wien: LIT Verlag.
- St.meld. nr. 43 (1988–89) *Mer kunnskap til flere*.
- St.meld. nr. 37 (1990–91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren*.

St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring.*

St.meld. nr. 40 (1992–93) ... *vi smaa, en Alen lange.*

St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.*

St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring.*

St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen.*

St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer.*

St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen.*

St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen.*

St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja.*

St.prp nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003) *Om tilleggsforslag i statsbudsjettet for 2003 under kapitler administrert av Utdannings- og forskningsdepartementet.*

Sundberg, D. (2005). *Skolereformernas dilemman: En läroplansteoretisk studie av kampen om tid i den svenska obligatoriska skolan.* Doktorgrad. Växsjö: Institutionen för pedagogikk, Växsjö universitet.

Sætren, H. (1983). *Iverksetting av offentlig politikk. En studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960–1981.* Bergen: Universitetsforlaget.

Telhaug, A.O. (2005). *Kunnskapsløftet – ny eller gammel skole?* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Telhaug, A. O., og A. Mediås (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til nyliberalisme.* Oslo: Abstrakt forlag.

Thelen, K. (2003). «How institutions evolve. Insights from comarative historical analysis». I: Mahoney, J. og D. Rueschemeyer (red.). *Comparative historical analysis in the social sciences.* Cambridge: Cambridge University Press.

Utdannings- og forskningsdepartementet (2002). *Skolen vet best!* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet

- Utdannings- og forskningsdepartementet (2004a). *Mer kunnskap og større mangfold*. Pressemelding. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2004b). *Detter er Kunnskapsløftet*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2005). *Kompetanse for utvikling: Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Utdanningsdirektoratet (2004). *Retningslinjer for arbeid med læreplaner i fag*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- van Meter, D.S. og C.E. van Horn (1975). «The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework». *Administration and Society*. 6(4):445–488.
- Viig, N. G. og B. Wold (2005). «Facilitating teachers' participation in school-based health promotion: A qualitative study». *Scandinavian Journal of Educational Research*, 49(1), 83–109.
- Weber, M. (1990). *Makt og byråkrati*. Oslo. Gyldendal
- Winter, S.C. og V.L. Nielsen (2008). *Implementering af politik*. Århus: Academica.
- Wollebæk, D. og P. Selle (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Yin, R.K. (1994). *Case study research – design and methods*. London: Sage.
- Østerud, Ø., K. Goldmann og M.N. Pedersen (red.). (1997). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aakvaag, G.C. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Aardal, B. (red.) (2011). *Det politiske landskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aasen, P. (2007). «Læringsplakatens utdanningspolitiske kontekst». I: Møller, J. og L. Sundli (red.). *Læringsplakaten: skolens samfunnskontrakt*. Kristiansand S: Høyskoleforlaget.

Vedlegg:

Utdrag fra informasjonsskriv

En del av oppgaven er en studie av implementeringsprosessen i fire-fem kommuner med ulike størrelse og forutsetninger. Fire overordnede spørsmål vil være særlig relevante:

1. Hvordan reformen ble mottatt i utgangspunktet, bl.a. en overordnet situasjonsbeskrivelse for skolene i kommunen da reformen kom, om reformen svarte til behovene lokalt og hva slags innstilling kommunen/skolene hadde til enda en statlig utdanningsreform
2. Hvordan dere synes implementeringsprosessen ble lagt opp fra sentrale myndigheter, bl.a. tidshorisont, kompetanseutviklingstiltakene, veiledning, grad av tydelighet i reformdokumentene og justeringer i reformen etter regjeringsskiftet og de første evalueringsrapportene
3. Hvordan Kunnskapsløftet ble operasjonalisert i kommunen, både tiltakene i seg selv (f.eks. mer åpen læreplan i kombinasjon med mer tilsyn og prøver/kontroll) og selve implementeringsprosessen (hvordan skape endring)
4. Situasjonen seks år etter innføringen av reformen. Faktorer som dere mener har virket hemmende og fremmende på implementeringen. Kilder til læring.

Intervjuet vil bli gjennomført med som en strukturert og uformell samtale. Samtalen vil bli tatt opp på bånd. Informantene sikres konfidensialitet og det er bare jeg som har tilgang til svarene. I selve oppgaven vil kommunene bli presentert med anonymiserte navn.

Opptak og notater fra intervjuene lagres i egne mapper på passordsikret PC, og når prosjektet er ferdigstilt (30.06.2012) slettes opptakene og notatene.

Det er frivillig å delta, og selv om du har sagt ja tidligere, kan du når som helst trekke deg uten å oppgi grunn.

Prosjektet er meldt til og godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Intervjuguide

Informantens rolle

- Kan du beskrive din rolle i kommunen?
- Kan du beskrive ditt ansvar og din rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet?

Kunnskapsløftet i kommunen

- Hvordan vil du beskrive situasjonen i kommunens skoler i årene før Kunnskapsløftet ble lansert? Viktige utfordringer og satsingsområder.
- Hvordan er sammenhengen mellom situasjonen du mener kommunen var inne i før reformen og situasjonsbeskrivelsen (styrker/svakheter) som ligger til grunn for reformen (St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*)?
- Hvordan ble reformen mottatt i kommunen? For eksempel blant politikere, administrasjon, lærere, foreldre, organisasjoner. I hvilken grad svarte Kunnskapsløftet på kommunens utfordringer og behov?
- Hva oppfatter du som hovedbudskapet og grepene i reformen?
 - Hvilke områder mener du at Kunnskapsløftet er tydelig?
 - Hvilke områder mener du at Kunnskapsløftet er utydelig?
- Hva mener du om justeringene som har blitt gjort underveis? (Veiledning i lokalt læreplanarbeid, mer målrettet kompetanseutvikling, pause i og omgjøring av nasjonale prøver)

Implementeringsprosessen

- Hva legger du i begrepet implementering?
- Hvordan oppfattet du at staten implementerte Kunnskapsløftet på overordnet nivå og la til rette for implementering lokalt?
- Hvilke sentrale tilbud (for eksempel etter- og videreutdanning og veiledninger) har kommunen brukt? Hvor viktige har disse vært?
 - Hvor viktige har disse vært for dere?
 - Hvor mange har deltatt?
- Hvordan ble implementeringsprosessen lagt opp i kommunen?

- Hva slags tidsperspektiv har blitt lagt til grunn for reformen, og hva legger man i det å arbeide systematisk over tid?
- Hva var det lett å implementere og hva var vanskelig?
- Hvilke lokale tilbud har kommunen etablert (alene og sammen med andre)? (Samarbeid med andre kommuner, samarbeid med universitets- og høgskolesektoren, lokale læreplaner)
- Hva kjennetegner aktørene i implementeringen – og hvilke muligheter og utfordringer ligger hos de ulike gruppene?
- Hvordan har kommunen forholdt seg til spenningen mellom lojalitet i forhold til og tilpasning til reformen?
- Hvilke andre tiltak/forhold må reformen konkurrere med og hvordan påvirker dette reformbehovet?
- Hva er de viktigste erfaringene du tar med deg i arbeidet med å implementere andre statlige initiativ?

Effekter/læring

- Hvilke resultater/effekter mener du at Kunnskapsløftet har oppnådd sammenliknet med om vi fortsatt hadde hatt Reform 97?
- Hvordan vil du vurdere endringsviljen og motivasjonen blant skoleledere og lærere i forkant av og underveis i prosessen?
- Hvilke forutsetninger (styrker/svakheter) har kommunen til å implementere en omfattende statlig reform som Kunnskapsløftet?